

KARELIA-AMMATTIKORKEAKOULU
Liiketalouden koulutusohjelma

Saara Hautamäki

TYÖTTÖMYYSTURVA – TYÖLLISTYMISEN KANNUSTIMET JA
KANNUSTINLOUKUT

Opinnäytetyö
Joulukuu 2017

Tekijä

Saara Hautamäki

Nimeke

Työttömyysturva – työllistymisen kannustimet ja kannustinloukut

Tiivistelmä

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena oli tutkia työttömyyden aikaisen toimeentulon turvaa. Tutkimuksessa selvitettiin, mitkä ovat työttömyysturvan saamisen edellytykset sekä erilaiset työttömyysturvan muodot, millä tavoin työttömyysturva aktivoi työllistymään ja millaisia negatiivisia kannustinvaikutuksia työttömyysturvalla on.

Työttömyysturvan tutkimisessa käytettiin tutkimusmetodina lainoppia ja tietoperusta pohjautuu voimassaolevien oikeuslähteiden varaan. Oikeus sosiaaliturvaan perustuu Suomen perustuslain (731/1999) perusoikeussäännöksiin ja yhdessä työttömyysturvalain (1290/2002) sekä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) kanssa ne muodostavat työttömyysturvaa säätelevän kokonaisuuden. Työttömyysturvan vaikutuksia työllisyyteen tutkittiin oikeussosiologian avulla käymällä läpi aiheesta tehtyjä tutkimuksia.

Korkea sosiaaliturvan taso sekä progressiivinen verotus aiheuttavat kannustinloukkuja, jotka vähentävät työnteon taloudellista kannattavuutta. Lainsäädännöllä pyritään vaikuttamaan kannattavuuteen työttömyysturvaan sisältyvällä seuraamusjärjestelmällä, jolla pyritään suitsimaan omaehtoista työttömyyttä. Kannustavutta lisää myös se, että kaikki työtulot eivät vähennä työttömyysetuuden määrää osa-aikaisesti työskennellessä. Kannustinloukkujen täydellinen purkaminen voi olla mahdotonta, mutta meneillään oleva perustulokokeilu voi auttaa löytämään uudenlaisia ratkaisuja.

Kieli

suomi

Asiasanat

työttömyysturva, kannustinloukut, työttömyysetuudet

Sivuja

49



THESIS
December 2017
Degree Programme in Business
Economics
Karjalankatu 3
80220 JOENSUU
FINLAND
+358 13 260 600

Author

Saara Hautamäki

Title

Unemployment Benefit – Positive and Negative effects

Abstract

The purpose of this thesis was to study the income security during unemployment. The thesis discusses the prerequisites for gaining unemployment benefit and the different types of benefits. Moreover, the benefits and disadvantages, positive and negative influences of the unemployment benefit are studied.

Unemployment benefit was studied by juridical method and the theory is based on the valid legislation. The right to have social security is one of the basic rights stated on the Constitution of Finland. In addition, the acts related to unemployment benefit are the Act on unemployment security and the Act on public employment and business service. The influences of unemployment benefit to employment were studied by researching earlier studies and thus, sociology of law was used, too.

It can be concluded that the high social security and progressive taxation make working less profitable. The legislation tries to make unemployment benefit more profitable with the system of consequence, which tries to decrease voluntary unemployment. While working part-time all income from work does not low unemployment benefit, which makes unemployment benefit supportive. The incentive problems in unemployment benefit can not entirely be removed but in the basic income might give some new answers in the future.

Language

Finnish

Pages

49

Keywords

unemployment, benefit, disadvantage

Sisältö

1	Johdanto	5
2	Työttömyysturva	7
2.1	Oikeus sosiaaliturvaan	7
2.2	Toimeentulon turva työttömyyden aikana	9
2.3	Työttömyyspäiväraha	10
2.4	Työmarkkinatuki	14
2.5	Työttömyysetuuden saamisen edellytykset	17
3	Työn vastaanottamisen kannustimet	20
3.1	Soviteltu työttömyysetuus	21
3.2	Liikkuvuuden tukeminen ja määräaikainen työsopimus	22
3.3	Perustulokokeilu	24
4	Työttömyysturvan seuraamusjärjestelmä	27
4.1	Työstä eroaminen ja kieltäytyminen	28
4.2	Toistuva työvoimapolitiittisesti moitittava menettely	31
4.3	Seuraamusjärjestelmän vaikutukset	33
4.4	Valvonta	34
5	Työttömyysturvan ongelmakohdat	36
5.1	Kannustinloukut	36
5.2	Työttömyysturvan vaikutukset työllisyyteen	38
6	Pohdinta	43
	Lähteet	47

1 Johdanto

Oikeudesta sosiaaliturvaan on säädetty perustuslain 19 §:ssä, jonka mukaan jokaisella on oikeus välttämättömään toimeentuloon sellaisessa tilanteessa, jossa hän on itse estynyt toimeentulon itselleen hankkimaan. Lainkohdan mukaan jokaisella on perustoimeentulon turvaan oikeus esimerkiksi työttömyyden perusteella ja julkisen vallan tehtävänä on tämän perusoikeuden toteutumisen turvaaminen. Perustoimeentuloa turvataan lähinnä sosiaalivakuutuksen piiriin kuuluvilla toimeentuloturvan järjestelmillä, jotka turvaavat toimeentulon rahamääräisillä etuuksilla (Kotkas & Tuori 2016, 267). Sosiaaliturvaan kuuluvasta työttömyysturvasta säädetään tarkemmin työttömyysturvalaissa. Työttömyysturvalain 1:1 §:n mukaan lain tarkoituksena on turvata työttömän työnhakijan työttömyyden aikainen taloudellinen tilanne siten, että hänellä säilyy mahdollisuus hakea työtä ja että hänen lähtökohtansa päästä tai palata työmarkkinoille kohentuisivat. Työvoimapolitiittinen lainsäädäntö tuntee työnhaun laajana käsitteenä ja siihen sisältyy palkkatyön hakemisen lisäksi myös muut työllistymisvalmiuksia lisäävät toimenpiteet, esimerkiksi valmiuden osallistua koulutukseen (HE 115/2002 vp, 41).

Työttömiä oli Suomessa vuonna 2016 keskimäärin 237 000. Työttömyysaste eli työttömien osuus työväestöstä oli 8,8 prosenttia. (Tilastokeskus 2017.) Työttömän työnhakijan työttömyydestä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä korvataan työttömyysetuudella työttömyysturvalain mukaisesti, joten työttömyys maksaa yhteiskunnalle. Työttömyysetuuksien menot nousivat vuosina 2012—2014 noin 10 prosentin vuosivauhdilla, vuonna 2015 kasvu hieman hidastui. Vuonna 2015 työttömyysetuuksia maksettiin yhteensä noin 5 064 miljoonaa euroa. (Kansaneläkelaitos & Finanssivalvonta 2016, 13.) Työttömiä on Suomessa paljon ja kustannukset ovat korkeat. Perustuslaki takaa jokaiselle sosiaaliturvan työttömyyden aikana, mutta miettimisen arvoista on, kuinka paljon valtion velkaantunut selkäranka kestää kasvavia sosiaaliturvan kustannuksia.

Kansallisesta työttömyydestä käydään jatkuvaa keskustelua ja päättäjät etsivät tilanteeseen ratkaisuja. Hallitus on tehnyt syyskuussa 2016 päätöksen työllisyyttä

lisäävistä toimista. Päätöksellään hallitus sitoutui hallitusohjelmassa tavoittelemaan 72 prosentin työllisyyttä (Valtiovarainministeriö 2017, 1). Vuonna 2016 työllisyysaste oli 68,7 prosenttia (Tilastokeskus 2017). Hallituksen tavoite on hyvin kunnianhimoinen ja onkin arvioitu, että toteutuminen vaatii työnteon kannustimien lisäämistä (Kannustinloukkutyöryhmä 2017, 13). Työllisyyttä on tarkoitus lisätä muun muassa kannustinloukkujen purkamisella sekä edistämällä työvoiman liikkuvuutta. Myös ansiosidonnaisen työttömyysturvan kestoa lyhennetään, minkä arvioidaan lyhentävän työttömyyden kestoa keskimäärin 14 kalenteripäivällä. Vuonna 2016 ansiosidonnaisen työttömyysturvan enimmäisajat olivat 400 tai 500 päivää työhistorian pituudesta riippuen. (Valtiovarainministeriö 2017, 5–6.) Vuoden 2017 alusta alkaen työttömyysturvalain 6:7 §:n mukaan päivärahauden enimmäisaika on 300 tai 400 päivää työhistoriasta riippuen, 58 vuotta täyttäneille peruspäivärahaa ja ansiopäivärahaa voidaan yhä maksaa 500 päivää tietyin edellytyksin.

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena oli tutkia työttömyysturvan vaikutuksia työllistymiseen. Tutkimuksessa perehdyttiin työttömyysturvan sisältöön ja laajuuteen. Työttömyysturvaa tarkasteltiin yleisesti sekä perusoikeuden näkökulmasta. Tarkoituksena oli selvittää, millä tavoin työttömyysturva kannustaa työtöntä työllistymään ja millainen on kolikon kääntöpuoli. Muodostaako työttömyysturvaan liittyvä lainsäädäntö niin sanottuja kannustinloukkuja ja mitä ne voisivat olla? Millaisia sanktioita työvoimapolitiittisesti moitittavalla menettelyllä on ja kuinka työttömän työnhakijan velvollisuuksien täyttymistä valvotaan?

Tutkimusmenetelmänä tässä opinnäytetyössä on käytetty lainoppia eli oikeusdogmatiikkaa sekä oikeussosiologiaa. Lainoppi pohjautuu voimassa oleviin oikeuslähteisiin, joita käytetään etusija- ja käyttöjärjestyssääntöjen mukaisesti. Oikeussosiologiassa käytetään tiedonhankinnassa pääasiassa empiiristä menetelmää. (Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008, 20–22.) Oikeuslähteet on tavallisesti jaettu vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin ja sallittuihin oikeuslähteisiin. Vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä ovat lainsäädäntö, sisältäen myös lakia alemman asteiset normit sekä unioninoikeuden. Heikosti velvoittavia oikeuslähteitä ovat lainsäädännön esityöt sekä ylimpien tuomioistuinten ennakkopäätökset. Sallittuja oikeuslähteitä ovat muu oikeuskäytäntö sekä oikeustiede.

(Arajärvi 2011, 42.) Sallittujen oikeuslähteiden voidaan ajatella olevan muita oikeuslähteitä täydentäviä lähteitä, joita on lupa käyttää erityisen hankalissa tilanteissa. Tämä opinnäytetyö kuuluu sosiaalioikeuden alaan ja myös sosiaalioikeudessa lainsäädäntö on tärkein oikeuslähde. Useimpiin muihin oikeudenaloihin verrattuna oikeuskäytännön merkitys sosiaalioikeudessa on pienempi, sillä sosiaalietuuksia koskevat ratkaisut eivät tavallisesti tule korkeimpien oikeuksien ratkaistaviksi. Toimeentuloturvan ylin muutoksenhakuaste on tavallisesti vakuutus-oikeus, jonka ratkaisuja voidaan sosiaalioikeudessa kuitenkin pitää ainakin sallittuina oikeuslähteinä varsinkin tilanteessa, jolloin se on ollut ylin muutoksenhakuelin. (Tuori & Kotkas 2016, 141—142.)

Lainopin pääasiallisena tutkimusongelmana on tutkia kyseessä olevaan oikeusongelmaan liittyvä oikeuden sisältö. Lainopilla etsitään vastausta kysymykseen, kuinka voimassa olevan oikeuden mukaan tulisi toimia ajankohtaisessa tilanteessa. Päätehtävänä lainopissa on tutkia oikeusjärjestykseen kuuluvien sääntöjen tutkimista ja niiden sisältöjen selvittämistä ja tulkitsemista. Tavoitteena on myös asiaan liittyvän ja ajantasaisen oikeuden systematisointi eli jäsentäminen eheäksi kokonaisuudeksi. Oikeussosiologiassa selvitetään esimerkiksi sitä, millä tavalla oikeusjärjestykseen kuuluvia sääntöjä noudatetaan. (Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008, 20—22.)

2 Työttömyysturva

2.1 Oikeus sosiaaliturvaan

Perustuslain 19.1 §:n mukaan sosiaaliturvan kautta jokaiselle on taattava toimeentulo, joka mahdollistaa ihmisarvoisen elämän. Julkisen vallan tehtäväksi perustoimeentulosta huolehtiminen jää silloin, kun henkilöllä ei ole mahdollisuutta omalla toiminnallaan sitä hankkia, eikä toimeentuloa voi saada muista toimeentulojärjestelmistä tai muilta henkilöiltä (HE 309/1993 vp, 69—72). Perustoimeentulon turva on subjektiivinen oikeus, eikä se ole alemman tasoisten täydentävien säännösten vaikutuspiirissä. Perustoimeentuloa tai huolenpitoa vailla oleva voi

vaatia sitä itselleen perusoikeussäännöksen perusteella. Alempiasteisilla säännöksillä on kuitenkin käytännön merkityksensä oikeuden toteutumisen kannalta, koska niillä säädetään erilaisista tuista ja muun muassa niiden saamisedellytyksistä (Arajärvi 2011, 51).

Perustuslain 19.2 §:ssä yksilöidään tilanteet, joiden aikana toimeentulo tulee taata. Toimeentulo turvataan työttömyyden, vanhuuden, työkyvyttömyyden ja sairauden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen takia. Lainkohdassa mainittujen tilanteiden lisäksi nykyinen sosiaaliturvajärjestelmä takaa subjektiivisina oikeuksina etuuksia myös muissa tilanteissa, esimerkiksi opiskelun ajalta, mutta tämän katsotaan perustuvan perustuslain 16 §:n sivistyksellisiin oikeuksiin (Kotkas & Tuori 2016, 268–269). Perustuslain 19.2 §:ssä mainitut tilanteet katsotaan olosuhteiksi, joissa tyypillisesti mahdollisuus toimeentulon hankkimiseen olennaisesti heikentyy (HE 309/1993 vp, 69–72). Lainkohdassa yksilöidyt olosuhteet nauttivat vahvempaa toimeentulon suojaa ja niiden perusteella maksettavat etuudet ovat itsenäisiä suhteessa 19.1 §:n turvaamaan vähimmäistoi-meentuloon. Kyseisissä tilanteissa toimeentulo ei siis voi muodostua viimesijaisimmasta toimeentulon turvasta. (PeVM 25/1994 vp, 10.)

Perustuslain 19.1 §:n perusteella annettavaan luonteeltaan viimesijaisimpaan toimeentulon tukeen liittyy lähtökohtaisesti tarveharkintaa. Vahvempaa toimeentulon suojaa saavissa 19.2 §:n mukaisissa tilanteissa tuen saaminen perustuu kulloinkin laissa säädettyihin edellytyksiin. Tarveharkintaa on mahdollista tuen saamiseen liittää, mutta se ei ole säännönmukaista. (HE 309/1993 vp, 69–72.) Perustuslain 19.2 §:n mukaan jokaisella on oikeus toimeentulon turvaan ja käytetty ilmaus voidaan liittää universaaliperiaatteeseen. Universaalisuusperiaatteen mukaisesti lainkohtaa tulkittaessa tuki olisi yksilökohtainen ja tarveharkintaa käytettäessä tuen edellytykset voivat muuttua perhekohtaisiksi. (Kotkas & Tuori 2016, 270.) Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan vuonna 2002, ettei puolison tulojen huomioiminen työmarkkinatuen tarveharkinnassa ole täysin ristiriidaton perusoikeuden yksilöllisyyden kanssa (PeVL 46/2002 vp, 10). Puolison tulot lakkasivat vaikuttamasta työttömyysetuuksiin kuuluvan työmarkkinatuen suuruuteen vuoden 2013 alusta (Kotkas & Tuori 2016, 271).

Välttämättömän toimeentulon turvaavan tuen on oltava suuruudeltaan sellainen, että se riittää turvaamaan ihmisarvoisen elämän edellytykset esimerkiksi mahdollisuuden riittävään ravintoon ja asumiseen. (HE 309/1993 vp, 69—72.) Toimeentulon turva perusoikeutena on läheisessä yhteydessä myös eräisiin ihmisoikeussopimuksiin. Euroopan sosiaalisen peruskirjan mukaan jokaiselle on turvattava riittävä apu ja sairastapauksissa sairaanhoito, jos häneltä puuttuu varoja, eikä hänellä ole mahdollisuutta niitä hankkia. Lisäksi taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen mukaan jokaisella on oikeus perheensä kanssa tyydyttävään elintasoon. Tyydyttävään elintasoon katsotaan kuuluvan riittävä ravinto, vaatetus ja sopiva asunto. (Kotkas & Tuori 2016, 261.)

Perustuslaissa ei yksityiskohtaisesti säädetä miten ja minkä suuruisina perustoimeentulon turva turvataan tavallisen lain säädöksillä. Perustuslakivaliokunnan mukaan toimeentuloturva koskevaa lainsäädäntöä ei kuitenkaan voida muuttaa siten, että perustuslain 19.2 §:n turvaaman perustoimeentulon turva olisi tasoltaan pienempi kuin 19.1 §:n mukainen välttämättömän toimeentulon turva. (PeVL 34/1996 vp, 2.) Voidaan siis ajatella, että esimerkiksi työttömyyden ajalta maksettavan etuuden tulisi olla tasoltaan sellainen, ettei perustuslain 19.1 §:n mukaiseen tukeen tarvitsisi tukeutua (Kotkas & Tuori 2016, 279).

2.2 Toimeentulon turva työttömyyden aikana

Työttömyysturvalain 1:2 § mukaan työttömän työnhakijan perustoimeentulo turvataan työttömyysetuudella. Työttömälle maksettava työttömyysetuus voi olla joko työttömyyspäivärahaa tai työmarkkinatukea. Työttömyyspäiväraha käsittää peruspäivärahan sekä ansiopäivärahan, jota voidaan maksaa työttömyyskassassa vakuutettuna olleelle. Ansiopäiväraha on ansioperusteinen etuus, joka korvaa saamatta jäänyttä ansiota. Saamisen edellytyksenä ovat työnantajan ja -tekijän maksamat ansioihin sidotut vakuutusmaksut ja etuuden tasoon vaikuttaa maksujen suuruus. Työttömyysturvan peruspäiväraha sekä työmarkkinatuki ovat tasasuuruisia sosiaaliavustuksia, jotka takaavat ja tukevat toimeentuloa. (Arajärvi 2011, 6—7.)

Työttömyysturvalain 1:4 §:ssä säädetään lain toimeenpanosta. Ylimpänä viranomaisena työttömyysturvan toimeentuloturva koskevissa asioissa on sosiaali- ja terveysministeriö, joka kehittää, ohjaa ja johtaa toimeenpanoa. Toimeenpanotehtävistä huolehtivat Kansaneläkelaitos sekä työttömyyskassat. Kansaneläkelaitokselle kuuluu peruspäivärahan ja työmarkkinatuen toimeenpano, ansiopäivärahasta huolehtivat työttömyyskassat. Työvoimapolitiittisten asioiden osalta ylin viranomaisena on työ- ja elinkeinoministeriö. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus toimii työ- ja elinkeinoministeriön alaisena alueviranomaisena ja työ- ja elinkeinotoimistot paikallisviranomaisina (Arajärvi 2011, 145). Paikalliset työ- ja elinkeinotoimistot sekä työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskukset antavat Kansaneläkelaitokselle ja työttömyyskassoille niitä sitovia lausuntoja, joista selviää, täytyvätkö kulloinkin haettavissa olevan työttömyysetuuden saamisedellytykset hakijalla vai eivät (Kotkas & Tuori 2016, 74).

2.3 Työttömyyspäiväraha

Työttömyysetuus maksetaan työttömyysturvalain 5:2 §:n mukaan ansiopäivärahana palkansaajakassassa jäsenenä olevalle, joka ennen työttömyyttä on ollut vakuutettuna vähintään 26 viikkoa. Työttömälle, joka ei ole ollut palkansaajakassassa vakuutettuna, maksetaan työttömyysetuus peruspäivärahana. Peruspäiväraha turvaa työttömän vähimmäistoimeentulon, ansiopäivärahan tarkoituksena on säilyttää työttömän tulotasoa kohtuullisena verrattuna työllisyyden aikaiseen tulotasoon (Mattila 2017, 146). Yrittäjällä on oikeus työttömyyspäivärahaan työttömyysturvalain 5:6 §:n mukaan silloin, kun hän on ollut vakuutettuna yrittäjäkassassa vähintään 15 työttömyyttä edeltävää kuukautta. Ansiopäivärahajärjestelmä on lakisääteinen ja vapaaehtoiseen työttömyysvakuutukseen perustuva. Palkansaaja tai yrittäjä saa itse päättää, haluaako vakuuttaa itsensä työttömyyskassassa. (Arajärvi 2011, 160.)

Työttömyyspäivärahan saamisen edellytyksenä on työttömyysturvalain 5:3 §:n mukaisen työssäoloehdon täyttyminen. Työssäoloehdon täyttymistä varten tarkastellaan 28 edellisen kuukauden työssäoloa. Työssäoloehto täyttyy, jos tämän jakson aikana työssäoloa on kertynyt ainakin 26 kalenteriviikkoa. Työssäoloeh-

don tarkoituksena on varmistaa, että henkilö on ollut työmarkkinoilla vakiintuneesti ja ansainnut työnteolla toimeentulonsa (HE 115/2002 vp, 10). Työssäoloehdon täyttymisen tarkastelussa käytettävää jaksoa on mahdollista pidentää 5:3 §:ssä mainituin edellytyksin korkeintaan seitsemän vuotta. Hyväksyttäviä syitä työmarkkinoilta poissaoloon ovat sairaus, laitoshoido, kuntoutus, asevelvollisuus, siviilipalvelus, päätoimiset opinnot, lapsen syntymä tai alle 3-vuotiaan lapsen hoito, apurahakausi tai muu näihin rinnastettavissa oleva syy. Laissa mainittuihin tilanteisiin rinnastettavaksi hyväksyttäväksi syyksi voidaan esimerkiksi katsoa vuorotteluvapaa tai au pair -työskentely ulkomailla (HE 115/2002 vp, 11). Yrittäjän tarkastelujakso on 48 kuukautta, josta työssäoloehdon täyttymiseksi on yrittäjänä täytynyt toimia vähintään 15 kuukautta. Työttömyysturvalain 5:7 §:n mukaan kuukaudet kerryttävät työssäoloehto, kun ansoita on kertynyt riittävästi. Myös yrittäjän tarkastelujaksoa voidaan pidentää samoin edellytyksin kuin palkansaajan.

Työttömyysturvalain 5:4 §:n mukaan palkansaajan työssäoloehto kerryttäväksi viikoiksi katsotaan sellaiset kalenteriviikot, jolloin palkansaaja on työskennellyt vähintään 18 tuntia. Myös alle 18 työtuntia sisältävät viikot voidaan laskea mukaan, jos kyse on jaksottaisesta työstä ja keskimääräiseksi työajaksi tulee ainakin 18 tuntia viikossa. Henkilön itse pyytäessä voidaan työssäoloehtoon lukea myös sellainen 4 viikon yhtenäinen jakso, jonka aikana työtunteja on kertynyt vähintään 80 ja työtunnit jakautuvat kaikille viikoille. Tehtyjen työtuntien sääntöön on olemassa myös poikkeuksia, sillä työssäoloehto voivat kerryttää myös eräät palkalliset ajat, joiden aikana ei ole lainkaan työskennelty. Tällaisia tilanteita ovat esimerkiksi palkallinen äitiysloma tai irtisanomisaika, jolloin ei ole työntekovelvoitetta. (HE 115/2002 vp, 10.) Viikoittaisen työajan säännöksestä voidaan poiketa myös aloilla, joilla tavanomaiset työajat poikkeavat. Työttömyysturvalain 5:4 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään työssäoloehdon viikoittaisesta työaikaedellytyksestä muun muassa opettajien, urheilijoiden ja taiteilijoiden osalta.

Työntekijän on täytynyt saada työstään myös palkkaa, jotta se voidaan laskea työssäoloehto kerryttäväksi. Hyväksyttävä palkka on säädetty työttömyysturva-

lain 5:4 §:ssä. Maksetun palkan täytyy olla työehtosopimuksen mukaista tai vähintään 1 134 euroa kuukaudessa, jos työehtosopimusta ei alalla ole ja kyseessä on kokoaikatyö. Työssäoloehdon kertymisen edellytyksenä lisäksi on, että tehty työ on vakuutuksenalaista ja siitä on maksettu sosiaaliturvamaksut ja ennakonpidätys. Kyseessä olevien maksujen maksamisesta huolehtii työnantaja. Työnantajan laiminlyödessä maksut, voidaan tehty työ lukea työssäoloehtoon, jos työntekijä on ollut vilpittömässä mielessä, eikä ole ollut työnantajan laiminlyönneistä tietoinen. (Arajärvi 2011, 161.) Jos työnantaja on saanut palkkatukea, työssäoloehtoon luetaan tavallisesti 75 prosenttia palkkatuetuista työviikoista työttömyysturvalain 5:4 a §:n mukaisesti. Tietyin edellytyksin työssäoloehto voivat kerryttää kaikki työviikot.

Jotta työssäoloehto säilyy voimassaolevana, on henkilön pysyttävä työmarkkinoilla. Työttömyysturvalain 5:10 §:n mukaan työssäoloehto on täytettävä uudelleen, jos ilman pätevää syytä on yli kuusi kuukautta poissa työmarkkinoilta. Poissaololle hyväksyttävät syyt ovat samat kuin aiemmin mainitut syyt työssäoloehdon tarkastelujakson pidentämiseen mahdollistavat syyt. Henkilön katsotaan olevan työmarkkinoilla, jos hän on ollut työssä, työllistynyt yritystoiminnassa tai omassa työssä, ollut mukana työllistymistä edistävässä palvelussa tai on ollut työttömänä työnhakijana työ- ja elinkeinotoimistossa. Työssäoloehdon voimassaolo päättyy myös, jos henkilö on toiminut yrittäjänä vähintään 18 kuukautta tai yrittäjän työssäoloehdon täytyessä. Puolentoista vuoden ajan yrittäjyyden aloittamisesta voi jäsenyytensä palkansaajakassassa säilyttää. Yritystoiminnan ollessa pitkäaikaista, tulisi yrittäjän liittyä yrittäjien työttömyyskassaan ansiopäivärahaa saadakseen. Sivutoiminen yrittäjyys ei vaikuta työssäoloehdon voimassaoloon. (HE 115/2002 vp, 11.)

Työttömyysturvalain 5:13 §:ssä säädetään omavastuuajasta. Ennen työttömyyspäivärahan maksamista työttömällä työnhakijalla on seitsemää täyttä työpäivää vastaava aika, jolta työttömyyspäivärahaa ei makseta. Päivien ei tarvitse olla peräkkäisiä, vaan ne saavat ajoittua enintään kahdeksan peräkkäisen viikon ajalle. Omavastuu aika kuluu vain, jos henkilö on ilmoittautunut työttömäksi työnhakijaksi työ- ja elinkeinotoimistoon. Omavastuu aika toteutetaan kerran jokaista työttömyyspäivärahan enimmäisaikaa kohti.

Peruspäivärahan suuruus on 32,40 euroa päivässä. Peruspäivärahaan voidaan lisätä 4,74 euron suuruinen päiväkohtainen korotusosa. (Kansaneläkelaitos 2017a.) Korotusosa maksetaan työttömyysturvalain 6:3 §:n mukaan henkilön osallistuessa työllistymissuunnitelman mukaisiin työllisyyttä edistäviin toimenpiteisiin. Ansiopäiväraha on ansioihin perustuvaa ja se muodostuu 6:2 §:n mukaan peruspäivärahan suuruudesta perusosasta, sekä ansio-osasta. Ansio-osa on 45 prosenttia päiväpalkan ja perusosan erotuksesta. Jos ansiopäivärahan perusteena oleva kuukausipalkka on suurempi kuin 95-kertainen perusosa, ylittävältä päiväpalkan osalta ansio-osa on 20 prosenttia. Ansiopäiväraha on aina vähintään peruspäivärahan suuruinen, kuitenkin enintään 90 prosenttia perusteena olevan palkan määrästä. Ansiopäivärahan määrään voidaan myös lisätä korotusosa samoin perustein kuin peruspäivärahaankin, tällöin ansio-osa on 55 prosenttia päiväpalkan ja perusosan erotuksesta. Korotusosan kanssa maksettava ansiopäiväraha voi olla yli 90 prosenttia perusteena olevasta palkasta, korkeintaan kuitenkin yhtä suuri (HE 115/2002 vp, 67). Korotusosaa ansio- ja peruspäivärahaan voidaan maksaa työttömyysturvalain 6:3 §:n mukaisesti korkeintaan 200 päivän ajalta. Työttömyyspäivärahaan lisätään myös lapsikorotus 6:6 §:n mukaisesti, jos henkilöllä on huollettavanaan alle 18-vuotias lapsi. Lapsikorotuksen määrä on 5,23—9,90 euroa päivässä riippuen huollettavien lapsien määrästä (Kansaneläkelaitos 2017a).

Työttömyyspäivärahapäivien määrästä säädetään työttömyysturvalain 6:7 §:ssä. Maksettava enimmäisaika riippuu saajan työhistorian pituudesta sekä iästä. Jos työttömyyspäivärahaa saava henkilö on ollut 17 vuotta täytettyään työssä enintään kolme vuotta ennen etuuden saamista, voidaan etuutta maksaa korkeintaan 300 päivän ajalta. Jos yli kolmen vuoden työhistoria täyttyy päivärahakauden jo alettua, ei se lisää käytettävissä olevien päivien määrää. Työhistorian pituuden laskeminen on kuitenkin löyhempää verrattuna esimerkiksi työssäoloehdon täyttymisen vaatimuksiin, sillä työssäoloksi voidaan laskea jokaisen työsuhteen kesto kokonaisuudessaan. Työsuhteen kestolle tai työskennellyille tunneille ei ole määriteltä vähimmäismääriä ja esimerkiksi perhevapaista johtuva poissaolo työstä kerryttää työssäoloaikaa, jos tuona aikana on ollut voimassa oleva työsuhde. (HE 113/2016 vp, 12.)

Jos työhistoriaa on kertynyt yli kolme vuotta, voidaan etuutta maksaa työttömyysturvalain 6:7 §:n perusteella 400 päivän ajalta. 500 työttömyyspäivärahapäivään on oikeutettu henkilö, jonka työssäoloehto on täytynyt sen jälkeen, kun hän on täyttänyt 58 vuotta ja hän on työskennellyt vähintään viisi vuotta viimeisen 20 vuoden aikana. Iäkkäämpien työttömien enimmäisaika on pidempi, koska työllistyminen on huomattavasti vaikeampaa verrattuna nuorempiin työttömiin (HE 113/2016 vp, 12). Iäkkäällä työttömyyspäivärahaa saavalla on myös työttömyysturvalain 6:9 §:ssä mainituin edellytykset mahdollista saada päivärahaa siihen saakka, kunnes täyttää 65 vuotta, vaikka 500 päivän enimmäisaika päättyisikin ennen sitä.

2.4 Työmarkkinatuki

Työttömyyspäivärahakauden päätyttyä voidaan työttömälle työnhakijalle maksaa työmarkkinatukea, kuten työttömyysturvalain 7:1 §:ssä säädetään. Työmarkkinatukea maksetaan myös silloin, kun työttömyyspäivärahan edellytyksiin kuuluva työssäoloehto ei täyty. Työmarkkinatuki takaa työttömyyden aikaisen toimeentulon ensimmäistä kertaa työmarkkinoille tulevalle sekä työttömyyden pitkittyessä jo työelämässä olleelle. Toimeentulon turvaamisen lisäksi työmarkkinatuella pyritään edistämään työmarkkinoille sijoittumista. (Matti 2017, 146.) Työmarkkinatukeen ei välttämättä ole oikeutta heti työttömyyden alettua. Työttömyysturvalain 7:2 §:n mukaan työmarkkinatuen maksamista voi edeltää 21 viikon pituinen odotusaika. Jos työmarkkinatukea maksetaan työttömyyspäivärahan enimmäisajan täyttymisen jälkeen tai jos henkilöllä on ammatillinen koulutus, työmarkkinatuen maksaminen alkaa välittömästi. Muussa tapauksessa työmarkkinatukea maksetaan vasta odotusajan jälkeen. Odotusaika katsotaan kuluneeksi, kun henkilö on ollut työttömänä työnhakijana työ- ja elinkeinotoimistossa, yrittäjänä tai työllisyyttä edistävässä palvelussa odotusajan mittaisen ajan. Odotusaikaa lyhentää myös aika, jona työtön on ollut työmarkkinoilla työttömyyttä edeltäneen kahden vuoden aikana, pois lukien opiskelun loma-aikojen aikana tapahtunut työmarkkinoilla olo.

Työttömyysturvalain 7:4 §:n mukaan työmarkkinatuen määrä vastaa peruspäivärahan määrää, myös lapsikorotusta ja korotusosaa maksetaan peruspäivärahaa vastaavasti. Työmarkkinatuen saamisedellytyksenä on kuitenkin taloudellisen tuen tarve, joten siihen kohdistetaan tarveharkintaa 7:6 §:n mukaisesti. Arvioitaessa taloudellisen tuen tarvetta otetaan huomioon etuuden saajan tulot. Eräät tulot rajautuvat kuitenkin tarveharkinnan ulkopuolelle, esimerkiksi lapsilisä ja asumistuki. Jos työmarkkinatuen saajalla on huomioonotettavia tuloja, määräytyy hänen tuensa suuruus tarveharkinnan perusteella työttömyysturvalain 7:7 §:n mukaisesti. Työmarkkinatukea maksetaan 7:8 §:n mukaan ilman tarveharkintaa työssäoloehdon täyttäneelle vähintään 55-vuotiaalle sekä työttömälle, joka osallistuu työllistämistä edistävään palveluun.

Valtioneuvoston asetuksessa työttömyysetuutta määrättäessä huomioon otettavasta tulosta (1332/2002) säädetään tarkemmin työmarkkinatuen tarveharkinnasta. Asetuksen 10 §:n mukaan tarveharkinnassa arvioidaan, kuinka paljon tuloja etuuden saajalla tulee työttömyysaikana säännöllisesti olemaan. Jos työmarkkinatukea saava asuu vanhempiensa kanssa samassa taloudessa, maksetaan hänelle työttömyysturvalain 7:9 §:n mukaista osittaista työmarkkinatukea. Jos työmarkkinatuen saaja on täyttänyt työssäoloehdon, ei vanhempien luona asuminen vaikuta tuen suuruuteen. Osittainen työmarkkinatuki on 50 prosenttia täydestä työmarkkinatuesta. Asetuksen 12 §:n mukaan tuloina otetaan huomioon kaikki työttömän itsensä sekä hänen vanhempiensa tulot lähteestä tai veronalaisuudesta riippumatta tietyin poikkeuksin. Huomiotta jätettäviä tuloja ovat muun muassa satunnaiset tulot kuten lahja tai perintö. Työttömyysturvalain 7:9 §:n mukaisesti vanhempiensa luona asuvalla työmarkkinatuen saajalla on mahdollisuus saada myös tuki täysimääräisenä vanhempien alhaisen tulotason vuoksi tai sen takia, että vanhemmat eivät todisteellisesti tue häntä taloudellisesti. Osittaisen työmarkkinatuen säännöksiä ei sovelleta työllistämistä edistävän palvelun ajalta.

Kuten työttömyyspäivärahassa, myös työmarkkinatuessa on omavastuu aika, joka työttömyysturvalain 7:10 §:n mukaisesti vastaa työttömyyspäivärahan omavastuu aikaa. Henkilön siirtyessä työttömyyspäivärahalta työmarkkinatuella, ei omavastuu aikaa välissä kuitenkaan ole. Omavastuu aika alkaa kulua vasta, kun

oikeus työmarkkinatukeen on alkanut, joten työmarkkinatukeen kuuluva odotusaika ei vähennä omavastuu-aikaa. Työmarkkinatukea voidaan maksaa ajaltaan rajoittamattomasti.

Työmarkkinatuki vastaa pitkälti työttömyyspäivärahan peruspäivärahaa, etenkin silloin, kun sitä maksetaan työttömyyspäivärahan jatkoksi. Suurimmat erot työmarkkinatuen ja peruspäivärahan välillä lienevät työmarkkinatuen tarveharkinta sekä odotusaika. Valtioneuvoston asetuksen mukaan tarveharkinnassa huomioidaan kaikki työttömän ja vanhempien taloudessa asuvan osalta myös vanhempien tulot. Epäselväksi kuitenkin jää, mitä huomioon otettavia tuloja tavanomaisesti työmarkkinatuen saajalla itsellään on. Työmarkkinatuen tarveharkinnassa ei oteta kantaa mahdollisiin työtuloihin, koska silloin työttömyysetuutta maksetaan sen mukaan, mitä työttömyysturvalain 4:1 §:ssä on säädetty sovitellusta työttömyysetuudesta.

Työttömän siirtyessä peruspäivärahalta työmarkkinatuella alkaa työmarkkinatuen maksaminen välittömästi ilman omavastuu- tai odotusaikaa. Tuet ovat suuruudeltaan samanlaisia, joten käytäntö vaikuttaa hieman merkilliseltä. Työmarkkinatueen liittyvä tarveharkinta vaikuttaisi menettäneen merkitystään lakimuutoksen myötä, jolloin puolison tulot lakkasivat vaikuttamasta työttömän työmarkkinatuen suuruuteen. Tällöin huomioitavia tuloja lienee ollut huomattavasti nykyistä enemmän.

Vanhempien taloudessa asuvan työttömän vanhemmilla tuloja huomioitavaksi riittänee ja tulojen huomioiminen vaikuttaa sinänsä oikeutetulta, koska tällaisessa asumisjärjestelyssä työttömän elinkustannukset ovat mahdollisesti pienemmät. On kuitenkin syytä huomioida, että työmarkkinatuen tarveharkintaan kantaa ottaessaan perustuslakivaliokunta on todennut, että perustuslain kanssa eniten sopusoinnussa olisi tilanne, jossa ei huomioida muiden kuin työttömän itsensä tuloja (PeVL 46/2002 vp, 5). Vanhempien taloudessa asuvan työmarkkinatukea koskeva säädös ei ole kuitenkaan työttömyysturvalain 7:6 §:n tarkoittamaa tarveharkintaa, vaan tässä tilanteessa työmarkkinatukea koskee 7:9 §:n säädös osittaisesta työmarkkinatuesta. Työmarkkinatuki on aikaisemmin automaattisesti pienentynyt vanhempien luona asuvalla työttömällä, huolimatta vanhempien

taloudellisesta tilanteesta tai taloudellisen tukemisen halukkuudesta. Perustuslakivaliokunta totesi, ettei osittainen työmarkkinatuki tällöin välttämättä takaa perustuslain takaamaa vähimmäistoimeentulon turvaa (PeVL 46/2002 vp, 5). Nykyisellä järjestelyllä, jossa huomioidaan vanhempien taloudellinen tilanne sekä tosiasiallinen taloudellinen tukeminen, päästään lähemmäksi työmarkkinatuen perustuslaillisuutta – joskaan ei vielä maaliin asti, kun otetaan huomioon, mitä aiemmin on tuotu esille universaaliperiaatteen yksilökohtaisuudesta, jollaiseksi perustoimeentulon turvaa koskeva perustuslain 19.2 § on mahdollista tulkita.

2.5 Työttömyysetuuden saamisen edellytykset

Työttömyysturvalain mukaisiin työttömyysetuuksiin on oikeus Suomessa asuvalla työttömällä, joka täyttää etuuden saamisedellytykset. Henkilölle, joka on lähtenyt ulkomaille töitä hakeakseen, voidaan tietyin edellytyksin maksaa työttömyysetuutta määräajalta. Työttömyysturvalain lisäksi työttömyysturvaan liittyvää lainsäädäntöä on laajasti käsitelty julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa (916/2012, myöhemmin työvoima- ja yrityspalvelulaki) ja yhdessä nämä lait asettavat työttömyysetuuksien saamisen ehdot ja edellytykset. (Mattila 2017, 146.) Työttömyysetuuksien saamisedellytyksien lähtökohtana on työttömyys. Työttömäksi katsotaan työttömyysturvalain 2:1 §:n mukaan henkilö, joka ei ole työsuhteessa tai työllistyy yhtäjaksoisesti ja päätoimisesti enintään kahden viikon ajan yrittäjänä tai omassa työssään. Myös kokoaikaisesti lomautettua henkilöä pidetään työttömänä. Osallistuminen vapaaehtoistyöhön tai talkootyöhön ei poista oikeutta työttömyysetuuteen 2:4 §:n mukaan, ellei ilman palkkaa tehty työ ole sen luonteista, jota tavallisesti tehdään työsuhteessa tai yritystoimintana.

Päätoimiseksi opiskelijaksi katsotulla henkilöllä ei ole oikeutta työttömyysetuuteen työttömyysturvalain 2:10 §:n mukaisesti, vaikka hän olisi työtön. Määriteltäessä opintojen päätoimisuutta tarkastellaan opintojen laajuutta sekä tutkintotavoitteellisuutta. Korkeakouluopintojen osalta opinnot ovat päätoimisia, kun tavoitteena on tutkinto. Lukio-opinnot ovat päätoimisia silloin, kun oppimäärä on vähintään 75 kurssia. Lukio- ja korkeakouluopintojen lisäksi päätoimisinä opintoina pidetään muita opintoja, joiden laajuus on keskimäärin viisi opintopistettä,

kolme opintoviikkoa tai 4,5 osaamispistettä kuukaudessa tai opetusohjelman mukaisesti laajuus on vähintään 25 viikkotuntia. Työttömyysturvalain säädöksiä opintojen pääsääntöisyyden arvioinnista yksinkertaistettiin lakimuutoksella vuonna 2012 ja tuolloin tarkoituksena oli muun muassa edistää työttömyysajan käyttämistä vähäiseen opiskeluun, jolla voisi olla myönteinen vaikutus työllistymiseen. Vähäisiksi opinnoiksi kuuluvat opinnot, jotka eivät ylitä työttömyysturvalain 2:10 §:ssä mainittuja rajoja laajuutensa suhteen. (HE 134/2012 vp, 17, 32.) Huomioitavaa on, että tutkintoon johtavat korkeakouluopinnot katsotaan aina päätoimisiksi huolimatta siitä, kuinka paljon opintoja suoritetaan esimerkiksi kuukautta kohden. Työllistymistään ei olisi hyväksyttävää edistää suorittamalla vähäistäkään määrää tällaisia opintoja työttömyysetuutta saadessaan.

Työttömyysturvalain 1:11 §:n mukaan henkilö on päätoiminen opiskelija opintojen päättämiseen saakka. Opinnot katsotaan päättyneiksi, kun opinto-oikeutta ei enää ole, opiskelija on valmistunut tai eronnut oppilaitoksesta tai jos opinnot ovat olleet keskeytyneenä vähintään vuoden. Päätoimisiksi 1:10 §:n mukaan katsottavia opintoja suorittavalla voi kuitenkin olla oikeus työttömyysetuuteen, jos hän on opintojen aikana työskennellyt tai harjoittanut yritystoimintaa vakiintuneesti siten, ettei opintojen katsota olevan esteenä koko-aikatyön vastaanottamiselle. Laki ei tarkoin määritä sitä, millaista työmäärää edellytetään, mutta lain esitöistä ilmenee, että riittävänä pidettäisiin ainakin työtä, joka kestoltaan olisi työssäoloehdon täyttävää (HE 134/2012 vp, 32).

Pelkkä työttömyys ei yksin vielä oikeuta työttömyysetuuden saamiseen. Työttömyyden lisäksi saamisedellytyksien kulmakivenä voisi pitää sitä, että henkilön on katsottava olevan työnhakija. Työttömyysturvalain 2:1 §:n mukaan työnhakijaksi katsotaan koko-aikatyötä hakeva henkilö, joka on antanut yhteydenottoja varten työ- ja elinkeinotoimistolle yhteystietonsa. Osa-aikatyötä hakeva on oikeutettu työttömyysetuuteen vain, jos hän saa työkyvyttömyyseläkettä osaeläkkeenä. Koko-aikatyöksi katsotaan 1:5 §:n mukaan työsuhteessa tehty työ, jossa työaika on suurempi kuin 80 prosenttia kyseisen alan enimmäistyöajasta.

Työnhakuun liittyvästä prosessista, sen alkamisesta ja voimassaolosta säädetään tarkemmin työvoima- ja yrityspalvelulaissa. Kyseisen lain 2:1 §:n mukaan

työnhaku käynnistyy, kun työnhakija rekisteröidään pyynnöstä työnhakijaksi työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmään. Säilyttääkseen oikeuden etuuteen työnhakijan on myös pidettävä yllä työnhakuaan asioimalla työ- ja elinkeinoviranomaisen kanssa määrätysässä ajassa ja määrätyllä tavalla. Työvoima- ja yrityspalvelulain 2:1 §:n mukaan työnhaun katsotaan päättyneen, jos työ- ja elinkeinoviranomaiselle ei ilmoita sovituksassa ajassa ja sovitulla tavalla, kuinka työllistymissuunnitelmaa on noudatettu. Työnhaku päättyy myös, jos annetussa määräajassa ei esitetä tarpeellisia selvityksiä ammatillisesta osaamisesta, työhistoriasta, koulutuksesta ja työkyvystä. Tietojen antaminen kuuluu myös työttömyysturvalain 1:3 §:n tarkoittamiin etuuden saajan yleisiin velvollisuuksiin. Tietojen antamisen lisäksi työttömän työnhakijan velvollisuutena on hakeutua työllistymistä edistäviin palveluihin ja toimenpiteisiin. Tavoitteena on, että työnhakija yhteistyössä työ- ja elinkeinotoimiston kanssa edistäisi omaa työllistymistään ja ehkäisisi työttömyytensä pitkittymistä (HE 115/2002 vp, 41).

Työnhakijalla on työttömyysturvalain 1:3 §:n mukainen oikeus työ- ja elinkeinoviranomaisen kanssa tehtävään työllistymissuunnitelmaan, jota hänellä on myös velvollisuus noudattaa. Työvoima- ja yrityspalvelulain 2:6 §:n mukaan työllistymissuunnitelma on laadittava, ellei sen tekeminen olisi selkeästi turhaa. Ilmeisen tarpeetonta suunnitelman laatiminen on silloin, jos työnhakijan kohdalla on kyseessä lyhytaikainen lomautus tai hänellä on tiedossa lyhyen ajan sisällä alkava uusi työ (HE 133/2012 vp, 69). Suunnitelman on vastattava sisällöltään 2:7 §:ää ja se perustuu työnhakijan omiin työllistymisen tai koulutukseen liittyviin tavoitteisiin sekä arvioituun palveluntarpeeseen. Työllistymissuunnitelman katsotaan olevan työnhakijan kannalta tärkeä ja sillä on oleellinen merkitys työnhakua tukevana työkaluna (HE 115/2002 vp, 42). Suunnitelmassa sovitaan työnhausta sekä sitä edistävästä palveluista. Lisäksi voidaan sopia työllistymisvalmiuksia parantavista palveluista sekä työkykyyn vaikuttavien asioiden selvittämiseen liittyvistä toimenpiteistä (Arajärvi 2011, 262).

Muiden työttömyysetuuden saamisedellytyksien lisäksi nuorelta ammatillisesta koulutusta vailla olevalta työttömältä edellytetään koulutukseen hakeutumista. Jos työttömällä ei ole ammatillisesta koulutusta ja hän alle 25-vuotias on hänellä työttömyysturvalain 2:13 §:n mukaisesti oikeus työttömyysetuuteen vain, jos hän on

hakenut vähintään kahteen syyslukukaudella alkavaan koulutukseen, joiden hakukelpoisuuden hän täyttää. Nuori on velvollinen myös ottamaan saamaansa opiskelupaikan vastaan, eikä hän saa omalla toiminnallaan aiheuttaa paikan menettämistä ilman, että menettää oikeuden työttömyysetuuteen. Ammatillisen koulutuksen hankkiminen on tärkeää nuorten työllistymisen kannalta ja työttömyysturvan menettämisen uhalla heitä pyritään vahvasti ohjaamaan kouluttautumisen piiriin (HE 134/2012 vp, 18). Perustuslain 6.2 § kieltää asettamasta ketään eriarvoiseen asemaan iän perusteella, mutta perustuslakivaliokunnan arvion mukaan nuorisotyöttömyys on laajuudeltaan niin merkittävää, että perusteet alle 25-vuotiaiden erilliskohtelulle löytyvät (PeVL 46/2002 vp, 6).

3 Työn vastaanottamisen kannustimet

Perustuslain 18 §:n mukaan jokaisella on oikeus hankkia elantonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Lainkohdan 2 momentin mukaan julkisen vallan on mahdollisuuksien mukaan edistettävä työllisyyttä ja tämän perustuslailisen oikeuden toteutumisesta pyritään huolehtimaan tavallisella lainsäädännöllä. Työvoima- ja yrityspalvelulain 1:1 §:n mukaan korkean työllisyyden turvaamiseksi valtio edistää työmarkkinoiden toimivuutta yhdessä muiden organisaatioiden sekä kansalaisten kanssa. Myös työttömyysturvalaki on merkittävässä osassa työllistymisen kannalta. Lakiin on tullut muutoksia vuoden 2017 alussa ja muutosten perusteluista ilmenee tutkimusten osoittaneen työttömyysturvan suuruuden sekä keston vaikuttavan siihen, kuinka kauan työttömyys jatkuu. (HE 113/2016 vp, 5.)

Suomalaisen sosiaalipolitiikan yksi keskeisimmistä tavoitteista on työllisyyden parantaminen. Työttömyyden vähentäminen on yhteiskunnalle luonnollisesti tärkeää, sillä hyvinvointivaltion edellytyksenä on työyhteiskunta eli kansalaisten osallistuminen työelämäänsä. Voidaan puhua aktivointipolitiikasta, jonka tarkoituksena on tukea työikäisen väestön työllistymistä. (Karjalainen & Keskitalo 2013, 7—9.)

3.1 Soviteltu työttömyysetuus

Työttömyysturvalain 4:1 §:ssä säädetään sovitellusta työttömyysetuudesta. Soviteltua työttömyysetuutta maksetaan silloin, kun työttömällä on työtuloja osittaisesta työskentelystä. Työsuhteessa olevan henkilön osalta tämä tarkoittaa lähinnä osa-aikatyön tekemistä ja yrittäjän osalta sivutoimista yrittäjyyttä (HE 115/2002, 20). Soviteltua työttömyysetuutta voidaan 4:1 §:n mukaisesti maksaa myös osittain lomautetulle tai tilanteessa, jossa työttömyysetuutta saava työskentelee kokoaikaisesti enintään kahden viikon ajan. Sovitellun työttömyysetuuden erityisedellytysten lisäksi työttömyysetuuden saamisen yleisten edellytysten tulee täytyä. Työttömän tulee olla työnhakijana työvoimatoimistossa ja työskentelystään huolimatta hänen tulee olla osittain työtön. (Arajärvi 2011, 158.) Taloudelliset menetykset eivät ole osittaisen työttömyyden aikana kokoaikaisen työttömyyden veroiset, joten työttömyysetuus maksetaan työtuloihin soviteltuna (HE 115/2002 vp, 20). Koska oikeus työttömyysetuuteen säilyy osittaisen työskentelyn aikana, saattaisi tämä osaltaan kannustaa hakemaan ja vastaanottamaan myös osa-aikaista työtä. Erityisesti keikkaluonteisen työn kannalta säädös vaikuttaa kannustavalta, sillä esimerkiksi viikon mittaisen työsuhteen takia ei työttömyyttä tarvitse katkaista, mikä aiheuttaisi omat byrokraattiset koukeronsa työttömälle ja saattaisi näin vähentää keikkatyön tekemisen houkuttavuutta.

Työttömyysturvalain 4:5 §:ssä on säädetty sovitellun työttömyysetuuden suuruudesta. Soviteltu etuus lasketaan siten, että etuus ja suojaosuuden ylittävästä tulosta 50 prosenttia voivat yhdessä olla korkeintaan sen verran, mitä etuutena muutoin voitaisiin maksaa. Jokainen työstä ansaittu euro vähentää maksettavaa työttömyysetuutta 50 senttiä. Työtulosta vähennetään kuitenkin ensin suojaosuus ja vain suojaosan ylittävät tulot vähentävät työttömyysetuutta. (Kansaneläkelaitos 2017b.) Suojaosuuden määrä on 4:5 §:n mukaan 300 euroa kuukaudessa tai 270 euroa neljän viikon jaksolla. Vuoden 2014 alusta voimaan astuneella säännöksellä suojaosuudesta tavoiteltiin kannustinta osa-aikaisten ja lyhytkestoisten työsuhteiden vastaanottamiselle. Suojaosuus oli aikaisemmin käytössä ainoastaan pelastushenkilöillä ja muiden osalta kaikki työstä ansaitut tulot vähensivät työttömyysetuutta. (HE 176/2013 vp, 5.) Suojaosuuden voikin ajatella toimivan hyvänä

kannustimena vähäistenkin työtuntien tekemiselle, sillä tulojen jäädessä suojaosuuden alle, ei työttömyysetuus vähene lainkaan ja työntekijä voi kokea työn vastaanottamisen kannustavampana.

3.2 Liikkuvuuden tukeminen ja määräaikainen työsopimus

Hallituksen yhtenä keinona työllisyyden parantamiselle on lisätä työvoiman liikkuvuutta (Valtiovarainministeriö 2017, 5). Tähän liittyvänä toimenpiteenä on työttömyysturvalakia muutettu vuoden 2017 alusta alueellisen liikkuvuuden osalta. Jo aiemmin voimassa olleen lainsäädännön perusteella työttömälle on voitu maksaa erityistä matka-avustusta tai muuttoavustusta tietyin perustein hänen vastaanottaessaan työtä. Työ- ja elinkeinotoimiston näkemyksen mukaan silloisella tuella ei kuitenkaan ollut juuri merkitystä työn vastaanottamisen kannalta, eikä tukea tunnettu hyvin edes virkailijoiden osalta. (HE 209/2016 vp, 39.) Nykyisin alueellista liikkuvuutta voidaan tukea liikkuvuusavustuksella. Työttömyysturvalain 8:1 §:n mukaan työttömyysetuuteen oikeutetulla on oikeus liikkuvuusavustukseen hänen ottaessaan vastaan vähintään kahden kuukauden mittaisen työn. Oikeus avustukseen syntyy, kun työaika on keskimäärin ainakin 18 viikkotuntia ja päivittäisiin työmatkoihin kuluu kokoajatyössä yli kolme tuntia ja osa-aikaisessa työssä yli kaksi tuntia. Liikkuvuusavustusta voi saada työsuhteen alusta alkaen 30—60 päivän ajan työsuhteen kestosta riippuen ja suuruudeltaan se vastaa peruspäivärahaa 8:2 §:n mukaisesti. Liikkuvuusavustuksen muiden edellytysten täyttyessä sen saamisen kannalta ei ole väliä sillä, mihin työttömyysetuuteen työttömällä on ollut alun perin oikeus (HE 209/2016 vp, 46).

Työn vastaanottamiseen pidemmän työmatkan päästä sisältynee suurehko kynnyks. Liikkuvuusavustus tällaisenaan vaikuttaisi kuitenkin hyvältä kannustimelta siihen. Parannusta on ehdottomasti ainakin edeltäviin liikkuvuutta edistäviin tukiin, sillä lainsäädäntö on yksinkertaistunut siltä osin huomattavasti, koska saatavilla on vain yksi tuki. Ja kuten hallitus esityksessään (209/2016 vp, 39) totesi, kahden eri tuen olemassaolo samaan tarkoitukseen, mutta erilaisilla saamisedyellytyksillä tekee asiasta epäselvän työ- ja elinkeinotoimiston virkamiehille sekä asiakkaille. Nykyisellään liikkuvuusavustus vaikuttaa melko selkeältä kokonaisuudelta ja kannustavaltakin. Esimerkiksi peruspäivärahaa saavan työttömän

näkökulmasta vaikuttaisi hyvin kannustavalta se, että työsuhteen alun ajan on oikeus saada itselleen työttömyysetuus kokonaisuudessaan työstä saadun palkan lisäksi. Näin työn vastaanottajan ei tarvitse miettiä työn vastaanottamisen mahdollista kannattamattomuutta esimerkiksi työmatkakulujen vuoksi, sillä hän saisi kasvavat kulut katettua liikkuvuusavustuksella.

Työsopimuslain (55/2001) 1:3 §:n mukaan työsuopimus on toistaiseksi voimassa oleva, jollei määräaikaaisuudelle ole perusteltua syytä. Vuoden 2017 alusta on kuitenkin tullut voimaan 1:3 a §, jonka mukaan työsuopimus voidaan tehdä määräajalle, jos työntekijäksi palkattava henkilö on ollut vähintään 12 edeltävää kuukautta yhtäjaksoisesti työttömänä työnhakijana työ- ja elinkeinotoimistossa. Määräaikaisen työsuhte voidaan siis tehdä, vaikka työvoiman tarve olisikin jatkuva, eikä perustetta määräaikaaisuudelle olisi. Lakimuutoksen yhtenä tavoitteena on madaltaa työnantajan kynnystä palkata työntekijä erityisesti silloin, kun työntekijän palkkaamisen taloudellisesta kannattavuudesta tai tosiasiallisesta tarpeesta ei ole varmuutta. Määräaikaisen työsuhteen kestäessä työnantaja voi arvioida näitä asioita ja määräajan päätyttyä työsuhdetta voidaan jatkaa tai olla jatkamatta. Työtön työnhakija voi myös itse lähestyä työnantajaa ja ehdottaa määräaikaista työsuopimusta pitkäaikaistyöttömyyden perusteella. Määräaikaisen työsuopimuksen vapauttamisen pitkäaikaistyöttömille katsotaan tuovan uusia työtilaisuuksia pitkään työtä hakeneille ja määräaikaisen työsuopimus voisi toimia siirtymänä vakituiseen työsuhteeseen. (HE 105/2016 vp, 14.)

Lain esitöiden perusteella vaikuttaa siltä, että lakimuutoksen tarkoituksena on ennen kaikkea tehdä työnantajan näkökulmasta helpommaksi ja riskittömämmäksi palkata pitkäaikaistyötön ja tätä kautta vähentää kasvavaa pitkäaikaistyöttömyyttä. Uusi määräaikaisen työsuopimuksen mahdollisuus pitkään työttömänä olleen henkilön kohdalla voisi myös kannustaa työnhakijaa työllistymään edes lyhyehkön määräaikaisen työsuhteen ajaksi. Voisi ajatella, että pitkään ilman työtä olleen henkilön usko omiin ammatillisiin kykyihin madaltuu, jolloin määräaikainen työsuhte voi tuntua turvallisemmalta ottaa vastaan, koska työhön ei sitoudu toistaiseksi, vaan määräaikaisen työsuhte päättyy määräajan jälkeen.

Työttömyysturvaan on sisällytetty taloudellisia kannustimia, joiden tarkoituksena on lisätä työttömien aktiivisuutta työnhaussa sekä työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin osallistumisessa (Karjalainen & Moisio 2010, 114). Työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen osallistuvalla maksetaan työvoima- ja yrityspalvelulain 9:1 §:n mukaan kulukorvausta matkakulujen ja muiden kustannusten korvaamiseksi. Kulukorvauksen määrä on yhdeksän euroa päivässä, tietyin edellytyksin suuruus on 18 euroa päivässä 9:2 §:n mukaisesti. Työllistymissuunnitelmassa sovittujen työllistämistä edistävien palvelujen ajalta työttömällä on oikeus myös työttömyysetuuden korotusosaan, jota voidaan maksaa enintään 200 päivän ajalta työttömyysturvalain 6.3 §:n nojalla.

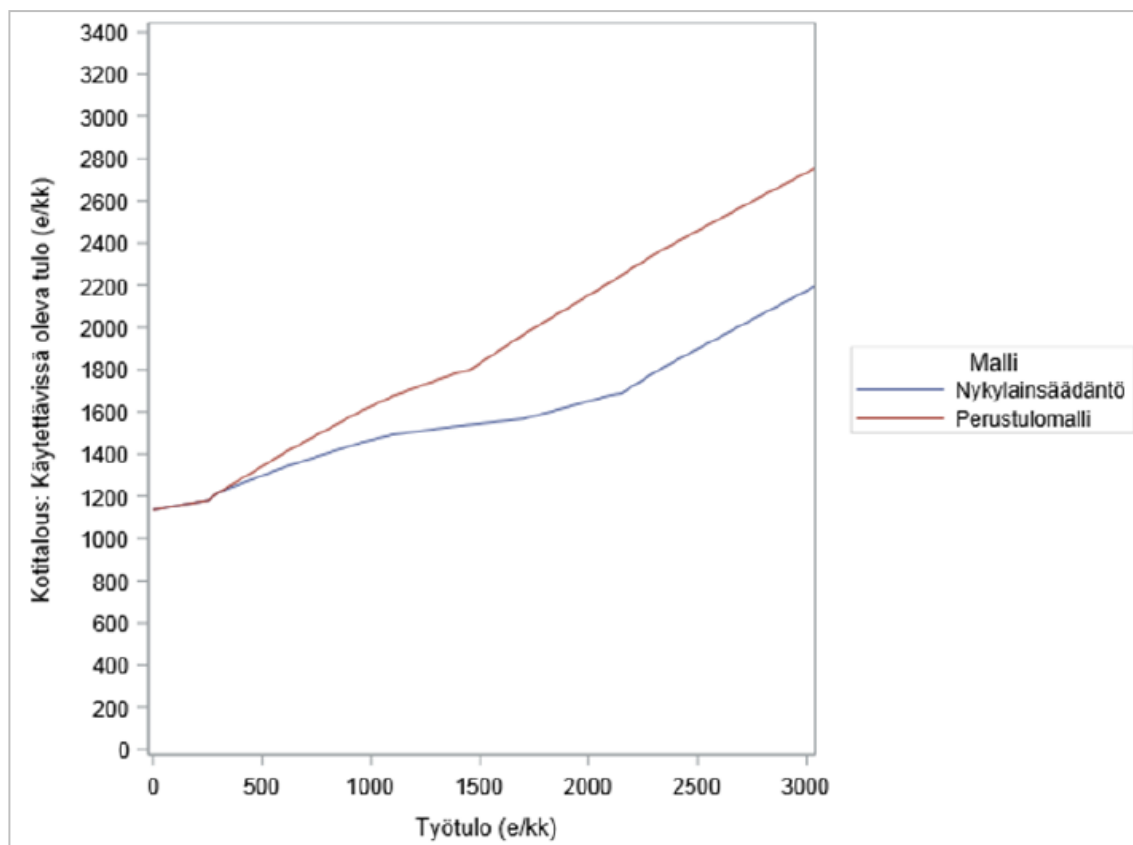
3.3 Perustulokokeilu

Nykyisen hallituksen tavoitteena on edistää kokeilukulttuuria poliittisessa päätöksenteossa (HE 215/2016 vp, 8). Hallitusohjelman kärkihankkeisiin kuuluu myös palveluiden muuttaminen asiakaslähtöisemmiksi ja tähän liittyen vuoden 2017 alusta käynnistettiin perustulokokeilu. (Valtioneuvoston kanslia 2017, 24, 42). Kokeilu on läheisessä yhteydessä työllisyyden parantamiseen, sillä perustulokokeilusta annetun lain (1528/2016, myöhemmin perustulolaki) 1 §:n mukaan perustulokokeilun tavoitteena on saada tietoa perustulon vaikutuksista työmarkkinakäyttäytymiseen niiden henkilöiden osalta, joille perustuloa maksetaan. Kokeilulla pyritään selvittämään sosiaaliturvan uudistamisen mahdollisuuksia siten, että se purkaisi etenkin työn tekemiseen liittyviä kannustinloukkoja (HE 215/2016 vp, 5). Kokeilu on ainutlaatuinen, eikä sellaista ole aikaisemmin toteutettu. Sosiaaliturvajärjestelmä nykyisellään koostuu useista rinnakkain maksettavista etuuksista ja niihin liittyvä tarveharkinta sekä byrokratia voi heikentää työn vastaanottamisen kannustavuutta etenkin osa- ja lyhytaikaisten työsuhteiden osalta. (HE 215/2016 vp, 3.) Perustulokokeilun aikana perustulo turvaa työttömän perustoimeentulon työttömyysturvalain mukaisen työttömyysetuuden sijaan.

Perustulolain 4 §:n mukaan kokeilun kohdejoukkoon kuuluvat 25–58-vuotiaat, jotka ovat saaneet vuonna 2016 marraskuussa peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea. Ei kuitenkaan sellaiset henkilöt, joille etuus on maksettu lomautuksen johdosta. Kokeiluryhmään on satunnaisesti poimittu kohderyhmästä 2000 henkilöä

5 §:n mukaisesti. Satunnaisotanta on valittu kokeiluryhmään kuuluvien henkilöiden valintatavaksi, sillä tämän katsotaan olevan kaikkein luotettavin menetelmä siihen, että kokeiluryhmä ja verrokkiryhmä, eli kohderyhmään kuuluvat henkilöt, jotka eivät saa perustuloa, vastaisivat mahdollisimman hyvin toisiaan. Jos perustulokokeiluun valittaisiin vapaaehtoiset henkilöt, halukkaita olisivat todennäköisesti ne, jotka kokisivat saavansa hyötyä kokeilusta. Tämä vääristäisi kokeilun tuloksia, eikä luotettavaa tietoa perustulon työllistävästä vaikutuksesta saataisi, mikä on perustulokokeilun tieteellinen päätavoite. (HE 215/2016 vp, 6—7.) Perustulolain 6 §:n mukaan maksettavan perustulon määrä on 560 euroa kalenterikuukaudessa. Sen perusteella, mitä tuloverolain (1535/1992) 92 §:ssä säädetään verovapaista sosiaalietuuksista, ei perustulokokeiluun kuuluva perustulo ole veronalaista tuloa. Perustulo on asetettu peruspäivärahan ja työmarkkinatuen tasoa vastaavaksi, eikä se näin ollen heikennä sosiaaliturvaa (HE 215/2016 vp, 7).

Perustulokokeilun päätavoitteena on seurata perustulon vaikutuksia työllistymiseen. Perustulon arvioidaan kannustavan työllistymään etenkin sen vuoksi, että työttömän työllistyessä käytettävissä olevat tulot voivat nousta merkittävästi, sillä perustulon saaminen, kuten tavallisen työttömyysetuuden, ei pääty työllistymiseen, vaan perustuloa maksetaan koko kokeilun ajan saman suuruisena. Kuviossa 1 on esitetty työttömän käytettävissä olevaa tuloa työnteon ajalta, kuviossa on vertailussa esitetty nykytilaa vastaavat tulot sekä perustulomallin tulot. Kuviossa esimerkkitilanteena on käytetty yksin asuvan työttömän tuloja, sisältäen sovitellun työmarkkinatuen, yleisen asumislisän sekä toimeentulotuen. Esimerkkitapauksessa vuokra on 650 euroa kuukaudessa. (HE 215/2016 vp, 8—9.)



Kuvio 1. Työttömän käytettävissä olevat tulot työnteon ajalta (HE 215/2016 vp, 9).

Toisena työllistymisen kannustimena perustulolla on vähentävä vaikutus byrokratiaan. Työtä, etenkin satunnaista tai osa-aikaista, voisi olla helpompaa ottaa vastaan, sillä saatava sosiaaliturva ei muuttuisi työllistymisen johdosta. Lisäksi saatava perustulo voisi madaltaa kynnystä yrittäjyyteen, sillä perustoimeentulon turva säilyisi, mikä ei välttämättä olisi varmaa pelkän yritystoiminnan perusteella. (HE 2015/2016 vp, 8.) Perustulolain 1 §:n mukaan kokeilu suoritetaan vuosina 2017 ja 2018. Kansaneläkelaitoksen on seurattava kokeilun toteutumista ja raportoitava siitä valtioneuvostolle ja eduskunnalle, kuten 19 §:ssä on säädetty. Kokeilun päättyessä Kansaneläkelaitos valmistelee arvioinnin, jonka se toimittaa valtioneuvostolle ja eduskunnalle.

Perustulokokeilun työllistävät vaikutukset jäävät nähtäviksi. Perustulo vaikuttaa ainakin kokeilemisen arvoiselta, sillä kuten hallitus on perustuloa koskevassa esityksessään todennut, sosiaaliturvaetuuksien saamisedellytykset voivat olla toisinaan vaikeasti ymmärrettävissä saajan näkökulmasta ja pelkkä pelko etuuden

katkeamisesta voisi aiheuttaa psykologisen esteen työllistymiselle, vaikkei todellista estettä olisikaan. (HE 2015/2016 vp, 8.) Tämä voisi tarkoittaa sitä, että työttömyyden pitkittymiseen voi olla ainakin osasyynä se, ettei sosiaaliturvaan liittyvää säännöstelyä ymmärretä tarpeeksi ja näin ollen työn vastaanottaminen nähdään kannattamattomana, koska siihen liittyy epävarmuus etuuksien saamis- edellytyksien säilymisestä. Perustulo tällaisenaan, kuten se kokeilussa esiintyy, vaikuttaisi yksinkertaistavan sosiaaliturvaa huomattavasti.

4 Työttömyysturvan seuraamusjärjestelmä

Työtöntä aktivoidaan työllistymään myös sanktioiden avulla. Työttömyysturvan saaminen on ehdollista ja työnhakijan on osoitettava olevansa aktiivinen työnhakunsa suhteen. (Hämäläinen 2013, 173.) Työttömyysturvalain 2 a luvussa säädetään työvoimapolitiittisesti moitittavasta menettelystä. Työttömyysturvalakiin on sisällytetty seuraamusjärjestelmä, jonka tavoitteena on ohjata työnhakijaa hakemaan työtä aktiivisesti sekä kasvattamaan omia edellytyksiään työllistyä. Moitittavan menettelyn seuraamuksen laajuus on suhteutettu siihen, kuinka moitittavana toimintaa kulloinkin pidetään ja se annetaan samanlaisena työttömyysetuuden tyypistä riippumatta. Eli merkitystä ei ole sillä, onko maksettava etuus työttömyyspäivärahaa vai työmarkkinatukea. (HE 111/2011 vp, 9.)

Työvoimapolitiittisesti moitittavan menettelyn seuraamuksena on työttömyysetuuden menettäminen määräajaksi tai toistaiseksi, kuten työttömyysturvalain 2 a luvussa säädetään. Työnhakijalla on velvollisuus osallistua 2 a:9 §:n mukaan työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman laatimistilaisuuteen. Jos työnhakija kieltäytyy suunnitelman laatimisesta, jättää saapumatta laatimistilaisuuteen tai laiminlyö sen toteuttamisen, menettää hän työttömyysetuutensa määräajaksi. Laatimistilaisuuteen saapumatta jättämisestä voidaan asettaa 15 päivän mittainen korvaukseton määräaika. Oikeus etuuteen palautuu kuitenkin aikaisintaan silloin, kun suunnitelma laaditaan. Suunnitelmasta kieltäytymisestä 2 a:10 §:n mukaisesti korvaukseton määräaika on 30 päivää ja noudattamatta jättämisestä 2 a:11 §:n mukaisesti 60 päivää.

Työnhakijalla on työttömyysturvalain mukaisesti velvollisuus myös osallistua työllistämistä edistäviin palveluihin. Tällaisesta palvelusta kieltäytyminen katsotaan työvoimapolitiittisesti moitittavaksi ja ilman pätevää syytä 2 a:12 § mukaisesti ei oikeutta työttömyysetuuteen ole 60 päivän ajalta. Työnhakijan osallistuessa palveluun ja keskeyttäessä sen määräaika ilman työttömyysetuutta on saman mittainen, kuten 2 a:12 a §:ssä säädetään. Edellytyksenä korvauksettoman määräajan asettamiselle on se, ettei palvelu poikkea olennaisesti työllistymissuunnitelmassa sovituista toimenpiteistä. Jos työnhakija omalla toiminnallaan aiheuttaa sen, ettei hänelle voida järjestää palvelua, tulkitaan se palvelusta kieltäytymiseksi ja seuraamus on samanlainen. (Mattila 2017, 158.)

4.1 Työstä eroaminen ja kieltäytyminen

Työnhakijan erotessa työstä ilman pätevää syytä tai hänen aiheuttaessaan itse erottamisensa, menettää hän työttömyysetuuden 90 päivän ajaksi 2 a:1 §:n mukaisesti. Jos kyseessä on ollut korkeintaan viiden päivän mittainen työ, työttömyysetuutta ei makseta 30 päivän ajalta. Työttömyysetuutta ei 2 a:2 §:n mukaan menetetä, jos irtisanoutumiseen on ollut pätevä syy. Pätevänä syynä pidetään ainakin sitä, jos työsopimuslain 8:1 §:n mukaiset purkamisedellytykset täyttyvät työnantajan laiminlyödessä velvollisuuksiaan. Purkamisedellytykset luovat selvän oikeutuksen työsuhteen päättämiseksi sanktioita, mutta myös muu työstä eroaminen voidaan katsoa hyväksyttäväksi. Oikeuskäytännössä on pääasiassa arvioitu työntekijän tekemien selvitystoimien riittävyyttä. (Koskinen 2014, 492—493.) Ratkaisussa VakO 13.4.2010 dnro 7170/2008/1417 vakuutusosoikeus on katsonut työntekijän toimien olleen riittäviä työpaikan ongelmien selvittämiseksi. Tapauksessa henkilö oli ennen irtisanoutumistaan yrittänyt puuttua ongelmiin neljän vuoden ajan. Hän oli ottanut yhteyttä pääluottamusmieheen ja työpaikalla oli järjestetty henkiseen kiusaamiseen liittyvä palaveri, joka ei kuitenkaan tuonut muutosta tilanteeseen. Myös ammattiliitto tiesi työpaikan ongelmista.

Työstä eroamisen syyn pätevyyttä tarkastellaan sen näytön perusteella, jota etuuden hakija esittää. Jotta syy voitaisiin katsoa päteväksi, täytyy tulla selvitettyksi, että työntekijä on pyrkinyt selvittämään työhön liittyviä epäkohtia. Yksistään

itseen kohdistuva työpaikkakiusaaminen tai ongelmat työilmapiiirissä eivät muodosta työttömyysturvalain mukaista pätevää syytä työstä eroamiseen. Selvityselvöllisyyden täyttymisen johdosta pätevää syy eroamiselle oikeuskäytännössä näyttäisi löytyvän vain harvoin. (Koskinen 2014, 493—494.) Vakuutusosoikeus on käsitellyt tapauksen, jossa henkilö oli eronnut työstään vedoten huonoon ilmapiiiriin, vuosia jatkuneeseen epäosoikeudenmukaiseen kohteluun sekä esimiestensä virkatehtävien laiminlyöntiin. Ratkaisusta VakO 24.8.2006 dnro 10300/2004/2928 ilmenee, että henkilö oli pyrkinyt selvittämään työpaikkansa ongelmia ottamalla yhteyttä ammattiliittoon, työterveyshuoltoon, terveyskeskukseen ja työsuojeluvalluutettuihin. Vakuutusosoikeus katsoi todistetuksi sen, että työpaikalla oli ollut erilaisia ristiriitoja. Riittävää selvitystä ei kuitenkaan tullut siitä, että työnantajan toimesta olisi tapahtunut vakavia ja korjaamattomia laiminlyöntejä. Vakuutusosoikeus katsoi, ettei työntekijällä ollut pätevää syytä erota työstään. Henkilö oli toimittanut myös lääkärintodistuksen muun muassa työuupumuksesta, mutta terveydentilaan liittyviä syitä ei myöskään katsottu riittäviksi.

Työttömyysturvalain 2 a:2 §:n mukaisesti irtisanoutumiseen on pätevää syy myös silloin, kun työtä ei voida pitää työntekijälle sopivana työkykyyn nähden. Työsuhteen saa päättää työttömyysetuutta menettämättä 2 a:3 §:n mukaisesti myös laissa säädetyin edellytyksin työmatkan perusteella sekä 2 a:8 §:n tarkoittaman ammattitaitosuojan turvin.

Oikeuskäytännössä päteväksi syyksi on katsottu muuttamisen toiselle paikkakunnalle perheen perustamisen vuoksi. Vakuutusosoikeuden ratkaisun VakO 16.11.2006 dnro 6567:2004 mukaan henkilöllä oli pätevää syy irtisanoutua muuttaakseen lastensa kanssa asumaan toiselle paikkakunnalle tulevan avopuolisonsa luokse. Pariskunnalla ei ollut yhteisiä lapsia, eivätkä he olleet aikaisemmin asuneet yhdessä. Vakuutusosoikeus toteaa ratkaisussaan, että oikeuskäytännössä on aikaisemmin katsottu eroamiselle päteväksi syyksi se, että henkilö muuttaa toiselle paikkakunnalle avio- tai avopuolison työllistyttyä siellä. Aikaisemmin päteväksi syyksi ei ole katsottu avoliiton tai avioliiton solmimista, vaikka tulevalla puolisoalla olisikin paikkakunnalla työ. Perustuslakiin on kuitenkin kirjattu oikeus yhdenvertaisesta kohtelusta ja se huomioon ottaen vakuutusosoikeus katsoi, ettei jo avo- tai avioliitossa ollutta henkilöä voida asettaa eri asemaan sellaisen

kanssa, joka on perustamassa kyseistä liittoa muuttamalla toiselle paikkakunnalle.

Työttömyysturvalain 2 a:2 §:n mukaan pätevänä syynä työsuhteen päättämiseksi voidaan pitää myös muuta kuin edellä mainittuja syitä, jos se pätevyydeltään on näihin verrattavissa. Vakuutusosikeus on katsonut ratkaisussaan VakO 3.11.2010 dnro 185:2009 henkilöllä olleen pätevä syy irtisanoutua työstään työnantajan yksipuolisesti muuttaessa olennaisesti työsuhteen ehtoja. Huoltoneuvajana työskennelleen henkilön työnkuvaan oli kuulunut muun muassa mekaanikkojen opastusta, asiakaspalvelua ja autojen vastaanottamista. Yrityskaupan johdosta työtehtävät olisivat vaihtuneet pelkästään puhelimesta tapahtuvaan ajanvaraukseen ja työntekijä irtisanoi itsensä. Vakuutusosikeus oli ottanut huomioon oikeuskäytännössä omaksutun työsopimusosikeudellisen oikeusohjeen siitä, että yksipuolinen työnantajan toimesta tapahtuva työsopimuksen ehtojen olennainen muuttaminen edellyttäisi irtisanomisperusteeseen verrattavissa olevaa perustetta. Tällaista perustetta ei löytynyt, joten vakuutusosikeus katsoi irtisanoutumiseen olleen pätevän syyn ja kumosi työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan päätöksen korvauksettomasta määräajasta.

Pätevänä syynä voidaan pitää myös läheistä koskevia terveydellisiä syitä. Vakuutusosikeus katsoi ratkaisussaan VakO 17.2.2000 dnro 4415:99 henkilöllä olleen pätevä syy työstä eroamiseen toiselle paikkakunnalle muuttamisen vuoksi. Työttömyysetuutta hakenut henkilö oli irtisanoutunut työstään ja muuttanut 300 kilometrin päähän hoitaakseen sairasta isäänsä, jolle oli annettu jäljellä olevasta elinajasta ennusteeksi 3—6 kuukautta. Vakuutusosikeus katsoi, että muuttoa toiselle paikkakunnalle vakavasti sairastuneen isän hoitamiseksi on pidettävä pätevänä syynä työstä eroamiseen ja määräsi työttömyyskassan maksamaan henkilölle työttömyysetuutta evätyltä ajalta.

Työnhakijan kieltäytyessä työstä ilman pätevää syytä ei hänellä ole oikeutta työttömyysetuuteen 30—90 päivän ajalta työttömyysturvalain 2 a:4 § mukaisesti. 90 päivän korvaukseton määräaika syntyy, jos työnhakija kieltäytyy työstä, johon hänet on valittu. Työ- ja elinkeinotoimiston tarjoamasta työstä kieltäytymisen seu-

rauksena on 60 päivän sanktio. Työn kestäessä korkeintaan kaksi viikkoa, etuuden menettää edellä mainituissa tilanteissa 30 päivän ajaksi. Lainkohtaa sovelletaan myös silloin, jos henkilö omalla toiminnallaan aiheuttaa sen, ettei tule valituksi työhön, näin ollen hänen katsotaan kieltäytyneen työstä. Pätevät syyt työstä kieltäytymiseen on säädetty 2 a:5 §:ssä ja tällaisena voidaan pitää esimerkiksi sitä, että työ on hänen uskonnollisen tai omatuntonsa vakaumuksensa vastaista. Vakuutusosoikeuden ratkaisun VakO 17.4.1997 dnro 12569:95 mukaan Jehovan todistajaksi kastetulla henkilöllä oli pätevä syy kieltäytyä Puolustusvoimien tarjoamasta toimistotyöntekijän velvoitetyöstä omantunnon syihin vedoten.

Vakaumukseen perustuvaa työstä kieltäytymistä vakuutusosoikeus on käsitellyt myös ratkaisussa VakO 24.8.2000 dnro 4286:99. Työttömälle työnhakijalle oli tarjottu työllistämistukityötä Puolustusvoimilta. Varastonhoitajan työtehtäviin olisi kuulunut muun muassa erilaisten varaosien merkitsemistä päätteelle. Henkilö ilmoitti kieltäytymisensä syyksi sen, että hän on siviilipalveluksen suorittanut pasifisti, eikä vakaumuksensa vuoksi voi työskennellä Puolustusvoimille. Vakuutusosoikeus ei nähnyt syytä epäillä henkilön ilmoittamaa vakaumusta, sillä hän oli suorittanut siviilipalveluksen vuonna 1981, jolloin vakaumuksesta oli esitettävä luotettava selvitys. Työstä kieltäytyjä oli ollut huomattavan pitkään poissa työmarkkinoilta ja hänen työllistämisessään oli ollut hankaluuksia. Tarjottava työ ei myöskään liittynyt välittömästi maanpuolustukseen. Vakuutusosoikeus kuitenkin katsoi, että henkilöllä oli pätevä syy kieltäytyä työstä vakaumukseensa vedoten, sillä työ olisi tapahtunut Puolustusvoimien palveluksessa.

4.2 Toistuva työvoimapoliittisesti moitittava menettely

Työttömyysturvalain 2:14 §:ssä säädetään toistuvan työvoimapoliittisesti moitittavan menettelyn seuraamuksista. Arvioitaessa moitittavan menettelyn toistuvuutta on säädetty erityisestä kuuden kuukauden ajanjaksosta, jossa toimintaa tarkastellaan. Työnhakijan menetellessä edellä mainituilla tavoilla toistuvasti asetetaan hänelle työssäoloehto. Tämä tarkoittaa sitä, että työnhakija palauttaa oikeutensa työttömyysetuuteen vasta, kun hän on työskennellyt työssäoloehtoon luettavassa työssä, opiskellut päätoimisesti, osallistunut työllistymistä edistävään palveluun tai työllistynyt päätoimisesti yrittäjänä tai omassa työssä vähintään 12

kalenteriviikkoa. Oikeus työttömyysetuuteen palautuu kuitenkin viimeistään viiden vuoden kuluttua, vaikka työssäoloehto ei tänä aikana täytyisikään. Työttömyysetuuden palautumiselle on haluttu säätää määräaika, sillä työssäolovelvoitteen hyvin pitkää, jopa kymmenien vuosien voimassaoloa ei pidetä työnhakijan kannalta kohtuullisena, mikä lisäksi lisäisi työhallinnon taakkaa tietojen säilyttämisen ongelmallisuuden vuoksi (HE 111/2011 vp, 23).

Lainkohta ei tarkemmin määrittele, mikä katsotaan toistuvaksi menettelyksi, mutta lain esitöistä ilmenee, että työssäolovelvoite on käytännössä asetettu, kun moitittavaksi katsottavaa toimintaa on tapahtunut vähintään kaksi kertaa vuoden aikana. Tarkastelujakso on nykyainsäädännössä lyhennetty kuuteen kuukauteen ja samalla on pystytty luopumaan työnhakijan toiminnan kokonaisarvioinnista. Hallitus on esityksessään todennut, että aiempaa lainsäädäntöä on oikeuskäytännössä tulkittu siten, että työnhakijan on täytynyt saada aiemman menettelynsä seurauksista tieto, jotta myöhempi moitittava toiminta voisi tehdä siitä toistuvaa. (HE 111/2011 vp, 23). Kuten vakuutusosoikeus on ratkaisussaan VakO 22.9.2005/6231:2004 todennut, ei työssäoloehto voitua asettaa henkilölle, joka oli kieltäytynyt toisesta koulutuksesta ennen kuin oli saanut tiedon, että aikaisemmasta koulutuksesta kieltäytymisestä oli seurannut korvaukseton määräaika. Vakuutusosoikeus kumosi työssäoloehdon ja määräsi työnhakijalle sen sijaan 60 päivän korvauksettoman määräajan. Hallitus on esityksensä perusteluissa tuonut ilmi, että työttömyysturvalain 2:14 §:n nykyistä sanamuotoa tulisi tulkita siten, että merkitystä on vain työnhakijan menettelyllä, eikä työvoimapolitiittisen päätöksen tai lausunnon antamisella olisi merkitystä tarkasteltaessa moitittavan menettelyn toistuvuutta (HE 111/2011 vp, 23).

Korvauksettoman määräajan pituudella mitattuna moitittavimpana menettelyä näytettäisi pidettävän vapaaehtoista työttömyyttä eli tilanteita, joissa työnhakija aiheuttaa työttömyytensä itse menettämällä tarkoituksella jo olemassa olevan työpaikkansa tai kieltäytymällä työstä, johon hänet on valittu. Menettely vaikuttaa tarkoituksenmukaiselta, sillä työttömyysturvalain tarkoitus on työttömyysetuudella turvata työttömän toimeentulo työttömyyden ajalta sekä parantaa mahdollisuuksia työllistyä uudelleen. Muutaman päivän mittaisesta työsuhteesta kieltäytymisestä 30 päivän ajaksi etuuden menettäminen vaikuttaa melko suureelliselta,

mutta ymmärrettävää toki on, että työvoimapolitiittisesti moitittavaan menettelyyn suhtautuminen ei voi olla kevyttä, vaan ohjauksen aktiivisuuteen pienimuotoisenkin työllistymisen tai työllistymistä edistävien palveluiden avulla on oltava vahvaa.

Työnhakijan aiheuttaessa itse työsuhteen päättymisen tai kieltäytyessä hänelle sopivasta työstä on suurin mahdollinen korvaukseton määräaika 90 päivää. Tätäkin pidemmäksi voi seuraamus kasvaa työnhakijan toimiessa toistuvasti työvoimapolitiittisesti moitittavasti. Tässä tapauksessa työtön voi kuitenkin omalla aktiivisuudellaan vaikuttaa työttömyysetuusoikeuden palautumiseen täyttämällä työssäoloehdon, minkä voi täyttää muullakin kuin ansiotyöllä. Lisäksi on huomioitavaa, että vaikka työnhakijalle olisi asetettu korvaukseton määräaika, on hänellä oikeus työttömyysetuuteen aikana, jona hän osallistuu työllistymistä edistävään palveluun työttömyysturvalain 10:2 §:n mukaisesti.

4.3 Seuraamusjärjestelmän vaikutukset

Sanktiot ovat merkittävässä roolissa työttömyysturvajärjestelmässä. Niitä käytetään valvontatyökaluna työttömien työnhaun seurannassa sekä kannustimena työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistumisessa. Sanktioiden vaikutusta työllistymiseen on Suomessa kuitenkin tutkittu melko vähän. Väitöskirjatutkimuksessa on tutkittu, millä tavoin työttömyysetuuden sanktiot vaikuttavat työttömän työnhakijan työllistymisen todennäköisyyteen. Tutkimuksen tulokset osoittivat, että työvoimapolitiittisesti moitittavan menettelyn seuraamukset kannustivat työttömiä työllistymään. Kannustinvaikutus oli kuitenkin työmarkkinatuen saajilla suurempi ansioihin suhteutettua etuutta saajiin nähden. Sanktion pituus oli myös verrannollinen kannustinvaikutuksen suuruuteen – lyhyet sanktiot eivät samalla tavoin kannustaneet työtöntä. Työmarkkinatukea saavat saivat sanktioita ansio-päivärahaa saajia enemmän, mikä osaltaan selittää tutkimustulosta. (Busk 2015, 102—103.)

Tutkimuksessa on myös selvitetty sitä, millainen vaikutus sanktioilla on suhteessa aktiivisuuteen työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistumiselle. Osallistumistodennäköisyys lisääntyi sanktioiden myötä, mutta tässäkin huomattavasti ainoastaan työmarkkinatuen saajien osalta. Ansiosidonnaisen etuuden saajien

osalta vaikutus näytti olevan päinvastainen, sillä ne lisäsivät työvoiman ulkopuolelle siirtymistä. Tätä ilmiötä on mahdollista selittää esimerkiksi sillä, että osa etuuden saajista nostaa työttömyysetuutta odotellessaan työn tai koulutuksen alkamista ja siirtyvät työvoiman ulkopuolelle, kun ovat sanktion saaneet. Tutkimustulokset näyttäisivät osoittavan, että työmarkkinatuen saajille etuus on tärkeämpi kuin ansiosidonnaista etuutta saaville. On tutkittu, että suurin osa työmarkkinatukea saavista saa myös toimeentulotukea, ansiosidonnaista etuutta saavista osuus on vain noin 10 prosenttia. Tutkimuksen perusteella työttömyysetuuksien seuraamusjärjestelmällä on siis vaikutuksia työttömän aktiivisuuteen, vaikutukset ovat kuitenkin suuremmat työmarkkinatuen piirissä oleville. (Busk 2015, 103.)

4.4 Valvonta

Työvoima- ja yrityspalvelulain 2:6 §:n mukaisesti työttömällä työnhakijalla on oikeus työllistymissuunnitelmaan, joka tehdään työ- ja elinkeinoviranomaisen kanssa. Käytännössä tästä huolehtii työ- ja elinkeinotoimisto. Ensimmäisen kerran työllistymissuunnitelma laaditaan ensihaastattelun yhteydessä, joka tulee työttömälle järjestää kahden viikon kuluessa työnhakijaksi ilmoittautumisesta. Suunnitelma tarkastetaan aina haastattelun yhteydessä, joita tulee järjestää aina tarpeen mukaan, mutta kuitenkin vähintään kolmen kuukauden välein. Työvoima- ja yrityspalvelulain 2:7 §:n mukaan työllistymissuunnitelma perustuu työnhakijan omiin työhön ja koulutukseen liittyviin tavoitteisiin sekä arvoituun palveluntarpeeseen. Työnhakija ja työ- ja elinkeinotoimisto sopivat yhdessä suunnitelman toteutumisen seurannasta ja hyväksyvät sen. Jos työ- ja elinkeinoviranomainen vaatii työnhakijalta omaa ilmoitusta suurempaa selvitystä työllistymissuunnitelman toteuttamisesta, tulee tämä myös kirjata suunnitelmaan.

Hallitus on esityksessään todennut, että palveluntarpeen sitä edellyttäessä työnhakijaan tulisi ottaa yhteyttä myös laissa määrättyjen määräaikojen välillä, etenkin ensimmäisen kolmen kuukauden jakson aikana, jotta palvelulle taattaisi vahva alku ja työttömyyden pitkittymistä ehkäistäisi mahdollisimman tehokkaasti. (HE 133/2012 vp, 69.) Nuorten työnhakijoiden kohdalla tiivis yhteydenpito on erityisen tärkeää, jotta palvelun tuloksellisuus varmistuu (Työ- ja elinkeinoministeriö

2017, 12). Silloin, kun työttömällä työnhakijalla on riittävät työnhakuvalmiudet, lie-
nee perusteltua, ettei uusia haastatteluja jatkuvasti järjestetä. Nuorten työnhaki-
joiden kohdalla tilanne voi olla se, että edellytykset selviytyä itsenäisesti työn-
hausta ja nopeasta työllistymisestä voivat olla puutteelliset. Lisäksi työ- ja
elinkeinotoimistoja sitoo nuorisotakuu, jonka mukaisesti nuorelle työttömälle on
kolmen kuukauden sisällä työttömyyden alkamisesta tarjottava palvelua tai toi-
menpidettä, joka edistää sijoittumista koulutukseen tai työmarkkinoille ja ehkäi-
see syrjäytymistä (Työ- ja elinkeinoministeriö 2013).

Kuten jo aiemmin esitetty, työnhakijalla on velvollisuus noudattaa työllistymis-
suunnitelmaa ja noudattamatta jättäminen katsotaan työvoimapolitiittisesti moitit-
tavaksi menettelyksi. Työvoima- ja yrityspalvelulain 2:9 §:n mukaan työ- ja elin-
keinoviranomaisen on seurattava työllistymissuunnitelman toteutumista ja
huolehdittava palveluprosessin etenemistä. Tavoitteena olisi, että jokainen työn-
hakijan kanssa suoritettava haastattelu veisi työttömän tilannetta konkreettisesti
eteenpäin (HE 133/2012 vp, 70). Työ- ja elinkeinoviranomainen toimii siis valvo-
vana elimenä työttömän työnhakijan velvollisuuksien täyttymisessä. Valvonnan
työkaluna toimii työllistymissuunnitelma, johon kirjattujen sovittujen toimenpitei-
den toteutumista viranomainen seuraa. Määräajoin tehtävät haastattelut pitävät
suunnitelmat ajantasaisina. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisemasta selvityk-
sestä käy kuitenkin ilmi, että suunnitelmien aikatauluissa on ollut tutkimusajan-
kohtana ongelmia. Vain alle 20 prosentille työnhakijoista työllistymissuunnitelma
oli laadittu vaaditussa kahdessa viikossa. Suunnitelmia myös tarkastettiin vain
harvakseltaan. Selvityksestä lisäksi ilmenee, että työllistymissuunnitelmien toimi-
vuuteen liittyvinä haasteina olivat muun muassa työ- ja elinkeinotoimistojen asi-
antuntijoiden ajanpuute laatia suunnitelmia ja seurata niiden toteutumista. Tutki-
muksen mukaan suunnitelman laiminlyönnin seuraamuksia tulisi täsmentää,
koska niiden seuranta ja laadinta eivät tapahdu järjestelmällisesti. (Työ- ja elin-
keinoministeriö 2016, 13—16.)

Teoria ja käytäntö eivät näyttäisi kohtaavan työttömän työnhakijan velvollisuuksien täyttymisen valvonnassa. Vaikka työ- ja elinkeinoviranomaisella on lain mu-
kainen velvollisuus valvoa työllistymissuunnitelman toteutumista, on ymmärrettä-
vää, ettei resursseja asiakkaan toiminnan aktiiviseen seuraamiseen ole. Hieman

huolestuttavaa tosin on se, etteivät resurssit riitä edes lainmukaisten aikataulujen noudattamiseen, mitä tulee työllistymissuunnitelmien laatimiseen sekä tarkastamiseen. Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksestä ilmeni, että viranomaisen arvioi työllistymissuunnitelman merkityksen melko alhaiseksi. Ajanpuute asiantuntijoilla on varmasti todellinen, mutta voisiko työllistymissuunnitelman alhaisella arvostuksella olla vaikutusta siihen, kuinka tehokkaasti suunnitelmia pyritään laatimaan ja päivittämään? Huomioitavaa on, että samaisen selvityksen mukaan työnhakijat pitivät työllistymissuunnitelmaa huomattavasti tärkeämpänä, joten tutkimustulosten perusteella vaikuttaisi, että ainakin työnhakijat ovat asennoituneet työllistymissuunnitelmaan motivoituneesti (Työ- ja elinkeinoministeriö 2016, 20). Lähtökohtana on, että pääasiassa omasta työllistymisestään jokainen työtön vastaa itse. Työllistymissuunnitelman laiminlyönti on kuitenkin työttömyysturvalain mukaisesti sanktioitu, joten seurannankin tulisi olla säännönmukaista.

5 Työttömyysturvan ongelmakohdat

5.1 Kannustinloukut

Kannustinloukut tulivat suomalaiseen poliittiseen keskusteluun 1990-luvun laman myötä ja selvityksiä kannustimista on tehty Suomessa toistuvasta kyseisen vuosikymmenen alusta lähtien (Behm & Saari 2017, 121). Sosiaaliturvajärjestelmän kannustimien pääperiaatteena voidaan pitää sitä, että omalla toiminnallaan olisi pystyttävä vaikuttamaan omaan taloudelliseen asemaansa. Käytännössä periaate on muotoutunut siten, että työnteon täytyisi olla aina taloudellisesti kannattavaa. Tilannetta, joka on ristiriidassa tämän periaatteen kanssa, kutsutaan kannustinloukuksi. (Karjalainen & Moisio 2010, 112.) Kannustinloukku voidaan ajatella yläkäsitteenä kaikille niille tilanteille, joissa työnteko tulee kannattamattomaksi verotuksen ja sosiaaliturvan takia (Parpo 2004, 44). Kannustinloukku käsittelee tilanteen, jossa käytettävissä olevat tulot eivät lisäännä ansiotyön tekemisen myötä. Ansiotuloja saadessa sosiaalietuudet vähenevät ja verot sekä

esimerkiksi päivähoitomaksut nousevat. (Aho, Koponen & Virjo 2006, 2.) Kannustinloukku-käsite voidaan eritellä alakäsiteisiin ja tässä yhteydessä keskeisimpiä ovat tulo-, työttömyys- ja byrokratialoukku.

Tuloloukulla tarkoitetaan erilaisten tulonsiirtojen aiheuttamia negatiivisia kannustimia, jotka eivät kuitenkaan johdu tukien tai työtulon tasosta, vaan sosiaaliturvan ja verotuksen määräytymisehdoista ja niiden hankalasta yhteensovittamisesta työtulojen kanssa. Työtulojen lisääntyessä tulosisidonnaiset etuudet pienenevät, verojen suuruus kasvaa sekä tulojen mukaan määräytyvät palvelumaksut kasvavat, mistä syntyy tuloloukku. Tämän seurauksena käytettävissä olevat tulot työtulojen lisääntymisestä huolimatta kasvavat vain vähän tai eivät ollenkaan. Voidaankin olettaa, että tällaisessa tilanteessa olevan henkilön halu pyrkiä taloudellisen tilanteen parantamiseen on pieni. (Parpo 2004, 45.)

Työttömyysloukku käsittää tilanteen, jossa sosiaaliturvan määrä suhteutettuna työtulojen määrään on niin suuri, ettei se kannusta henkilöä vastaanottamaan ja etsimään itselleen työtä. Riittävän toimeentulon turvaaminen on välttämätöntä, mutta sosiaaliturvan korkean tason kääntöpuolena on työttömyysloukku. Työelämään siirtyminen ei välttämättä ole taloudellisesti kannattavaa. Sosiaaliturvan ja työstä saatavan ansion suhde määrittää sen, kuinka kannattavaa työnteko on. Joissain tapauksissa työttömyysloukku voi olla niin syvä, että sosiaaliturvasta saatu tulo on suurempi kuin työstä ansaittava tulo. Jotta työn vastaanottaminen kannattaisi, tulisi työstä saatujen tulojen olla etuuksia suurempia. Työssäkäynnin voidaan katsoa aiheuttavan lisäkustannuksia, esimerkiksi työmatkakulujen muodossa, jotka täytyisi saada työstä saaduilla ansioilla katetuksi. Työssäkäynnistä seuraa myös kuluja, joita ei pystytä rahallisesti mittaamaan. Oleellisempaa lieenee vapaa-ajan menetys, mutta on jokaisen subjektiivisesta kokemuksesta kiinni, kuinka arvokkaaksi menetetty vapaa-aika koetaan. Monien sosiaaliturvaetuuksien taso riippuu kotitalouden koosta. Tästä seuraa se, että useasta vähimmäis-turvan etuudesta muodostuvat tulot voivat suuressa perheessä nousta hyvinkin korkeaksi. (Parpo 2004, 44—45.)

Byrokratialoukut aiheuttavat negatiivisen kannustimen työn vastaanottamiselle. Ansiotulojen ja etuuksien yhteensovittaminen voi aiheuttaa saajalle monimutkaisilta tuntuvia velvoitteita, kuten paperisotaa ja asioimispakkoa. (Karjalainen & Moisio 2010, 113.) Ansiotuloja ja etuuksia yhdistettäessä tulot saattavat kasvaa lyhytaikaisen työllistymisen johdosta, mutta tästä voi myös seurata se, että kotitalouden tulot vaihtelevat voimakkaasti tulevana ajanjaksona. Työstä saatava tulo tulee yleensä työntekijän käyttöön melko nopeasti, mutta etuuksia leikataan takautuvasti. (Hiilamo ym. 2004.) Byrokratialoukun negatiivinen kannustin perustuu osaltaan myös epävarmuustekijöihin. Loukun ei tarvitse olla todellinen, pelkkä ajatus niiden olemassaolosta voi passivoida työtöntä. (Karjalainen & Moisio 2010, 113.) Pelkkään sosiaaliturvaan perustuva toimeentulo voi olla vähäistä, mutta saajan kannalta se on kuitenkin varmaa. Väliaikainen työllistyminen ei välttämättä houkuttele, koska sitä seuraava taloudellinen epävarmuus voi kasvaa liian suureksi. (Parpo 2004, 46.)

Byrokratialoukun muodostaa lähinnä sosiaaliturvajärjestelmän kankeus, monimutkaisuus sekä yhteensovittamisen ongelmat. Lyhyen työsuhteen vaikutukset työttömyysturvaan voivat olla hankalasti ymmärrettäviä. Myös vapaaehtoistyö voi aiheuttaa työttömyysetuuden epäämisen ja sosiaalietuuksiin liittyvät valitusprosessit ovat pitkäkestoisia. Tietoa uudelleen laskettujen etuuksien määrästä työtulojen muutoksesta johtuen voi olla haastavaa saada viranomaiselta etukäteen. Lisäksi liikaa maksettu tuki peritään takaisin, joissain tapauksissa vasta sitten, kun satunnaisen työtulon saamisesta on kulunut jo huomattavan pitkä aika. (Karjalainen & Moisio 2010, 118.)

5.2 Työttömyysturvan vaikutukset työllisyyteen

Työttömyysturvan vaikutukset työllisyyteen ovat aina ajankohtaisia. Työttömyysturvan katsotaan vaikuttavan eri ihmisiin eri tavoin, ja sen oletetaan passivoivan ainakin osaa työttömistä. Eniten arvostelua usein saa osakseen ansiosidonnainen työttömyysturva muun muassa siksi, että sen tasoa pidetään korkeana ja uusimista helppona. (Aho, Koponen & Virjo 2006, 1.) Tutkimukset ovat osoittaneet, että työttömyysturvan tason ja sen keston pieneneminen johtaisi lyhyempiin työttömyysjaksoihin. Työttömyydestä poistumisen ajankohtaa seuraamalla on

saatu viitteitä etuuskien negatiivisista kannustinvaikutuksista. Työttömyyden päättymisessä havaittiin piikki etuuskauden loppupuolella. Etuuskauden keston muutoksella on arvioitu olevan suurempi vaikutus työllistymisen nopeuteen kuin etuuden tason muutoksella. Ansioturvalla näyttää olevan työttömyyttä lisäävä vaikutus, mikä kuitenkin saattaisi vahvistaa niiden työttömien asemaa, jotka eivät ole oikeutettuja ansiosidonnaiseen työttömyysetuuteen. Ansioturvaa saavien passivoituessa kilpailu työpaikoista vähenee, mikä voi nopeuttaa perusturvaa saavien työttömien työllistymistä. (Kari 2016, 41—42.)

Työttömyysturvan negatiivisia kannustinvaikutuksia pidetään usein automaattisina. Yleisesti ajatellaan, että työttömyyden ajalta maksettava etuus vähentää henkilön työmarkkina-aktiivisuutta ja korottaa työllistymisen kynnystä. Työttömyysturvan kannustavuutta on tutkittu työmarkkinasiirtymien seurannan avulla. Tutkimustuloksissa havaittiin työttömyysturvalla olevan oletetun kaltaista passiivivaa vaikutusta. Työttömyyden päättymistodennäköisyys nousi lähellä ansiosidonnaisen työttömyysturvan lakkaamista. Työllistymisen todennäköisyys näytti nousevan noin sataa päivää ennen ansiopäivärahapäivien päättymistä ja pysyi korkeampana noin sata päivää päättymisen jälkeen. Ansiosidonnaisen työttömyysetuuden päättymisen kannustinvaikutusta osoittaa myös se, että peruspäivärahan saajilla vastaavaa ilmiötä ei havaittu. (Aho, Koponen & Virjo 2006, 71—72.)

Edellä mainittu ansioturvan vaikutus todettiin kuitenkin vain pienellä osalla työttömistä. Ansiopäivärahaa työttömyyden alkaessa saaneista 42 prosenttia ei usean vuoden kestäneen seurannan aikana uusinut ansiopäivärahaoikeuttaan tai siirtynyt työmarkkinatuen saajaksi, mikä tarkoittanee sitä, että he poistuivat työttömyydestä siihen palaamatta. Noin 13 prosenttia työttömistä siirtyi työmarkkinatuen saajiksi uusimatta ansiopäivärahaoikeutta kertaakaan. Loppuosa, eli noin 45 prosenttia, uusi ansiopäivärahaoikeutensa ainakin kerran. Ansioturvan uusimisen todennäköisyydessä havaittiin myös kasvua ansiopäivärahauden lopulla osalla työttömistä. Vaikutus oli suuruudeltaan kuitenkin melko pieni, sillä suurin osa uusi ansioturvansa jo ansiopäivärahauden alkupuolella. (Aho, Koponen & Virjo 2006, 72.)

Tutkimuksessa havaittu ansiosidonnaisen päivärahan päättymisen vaikutus työllistymiseen oli selvästi havaittavissa, mutta suuruusluokaltaan kuitenkin pieni. Suurimman osan työttömyys päättyi ennen kuin ansioturva lähenee loppuaan. Tutkimuksen mukaan ansioturvan päättymisen toimi kannustimena ja työttömyyden päättävänä tekijänä noin kolmella prosentilla. Johtopäätöksenä on, että tämä kolmen prosentin joukko on viivytännyt työllistymistään ja ansioturvan päättymisen on aiheuttanut tuloksekkaan pyrkimyksen pois työttömyydestä. Havainnosta voidaan päätellä, että ilman ansiopäivärahan ja työmarkkinatuen välistä porrasta nämä henkilöt olisivat työllistyneet jo aikaisemmin. Ja toisaalta päätelmä on myös se, että ansioturvan pidempi kesto olisi jatkanut näiden henkilöiden työttömyyttä. (Aho, Koponen & Virjo 2006, 73.)

Tutkimuksessa on saatu selkeä tulos siitä, että työttömyysturva passivoi osaa työttömistä, mutta kokonaisuutta arvioitaessa merkitys on kuitenkin pieni. Ansioturvan negatiivisella kannustinvaikutuksella katsotaan olevan hyvin pieni vaikutus kokonaistyöttömyyteen. Lisäksi työttömyysetuus nostanee työllisyyttä vetämällä työmarkkinoille ihmisiä työmarkkinoiden ulkopuolelta ja tämän merkitys voi olla työllisyydelle työttömyysetuuden passivoivaa vaikutusta merkittävämpi. Havaitun vaikutuksen pienuuteen voi vaikuttaa myös se, että työttömyysturvan määrän muuttuminen kohdistuu pitkään työttömänä olleisiin. Mahdollista on, että ansioturvan päättymisen vaikutukset voisivat olla suuremmat, jos sen kesto olisi lyhyempi. (Aho, Koponen & Virjo 2006, 76.) Tutkimustulosta arvioitaessa on syytä ottaa huomioon se, että tutkimuksen tekohetkellä ansiosidonnaisen päivärahan kesto on ollut 500 päivää, joka vuoden 2017 alusta alkaen on pääasiassa 300—400 päivää.

Suurin osa työttömistä saa perusturvaa, ja tutkimuksessa havaittu vaikutus koskee ainoastaan ansiosidonnaista työttömyysturvaa saavia. Työmarkkinatuen kannustinongelmien katsotaan johtuvan lähinnä tarveharkinnan aiheuttamista kannustin- ja byrokraatialoukuista, sillä tuen taso on sellainen, että saaja saa lisäksi myös toimeentulotukea. Jos työmarkkinatuen tasoa tai kestoa rajoitettaisiin, sama määrä tukea saataisiin todennäköisesti toimeentulotukijärjestelmän kautta, joka toteuttaa perustuslain takaamaa vähimmäisturvaa. Tutkimuksen mukaan

työttömyysturvan negatiiviset kannustinvaikutukset kokonaisuutta arvioiden vaikuttavat pieniltä. Tulokset antavat käsityksen, että työttömyyden syyt ovat suurimmilta osin siinä, ettei kysyntä ja tarjonta kohtaa toisiaan, eikä työttömyysturvajärjestelmää muuttamalla voida juurikaan työvoiman kysyntään vaikuttaa. (Aho, Koponen & Virjo 2006, 77—78.)

Korkea sosiaaliturvan taso yhdistettynä progressiiviseen verotukseen alentavat työnteon kannattavuutta. Työn vastaanottamisen kannustavuutta voidaan mitata laskemalla työttömälle työllistymisveroaste, joka ilmentää sitä, kuinka suuri osa työllistymisen johdosta tapahtuvasta tulojen kasvusta menee pienentyneisiin sosiaalietuuksiin sekä kasvaneisiin veroihin. Työttömyysveroaste on sitä suurempi, mitä pienempi on työn vastaanottamisen taloudellinen kannattavuus. Työllistymisveroasteita tutkineen tutkimuksen mukaan keskimääräinen työllistymisveroaste vuoden 2010 lainsäädännöllä oli noin 62 prosenttia, mikä tarkoittaa sitä, että työttömän työllistyessä kokoaikatyöhön nettotulot kasvoivat vajaalla 40 prosentilla bruttotuloista. Työllistymisaste vaihtelee henkilön tilanteen mukaan, sillä työllistymisveroaste vaikuttaa olevan suurin yksinhuoltajatalouksissa, joissa sen on laskettu olevan noin 76 prosenttia. (Kärkkäinen 2011, 12.) Tutkimuksessa tarkasteltiin työttömyysloukussa olevien osuutta. Työttömyysloukussa henkilön katsottiin olevan silloin, kun työttömyysveroaste oli 80 prosenttia tai enemmän. Tutkimustulosten mukaan työttömistä noin 15 prosenttia oli työttömyysloukussa, yksinhuoltajista jopa yli 30 prosenttia. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että noin joka kolmas työtön yksinhuoltaja on tilanteessa, jossa työn vastaanottaminen kasvattaa tuloja vain hieman tai ei laisinkaan. (Kärkkäinen 2011, 25—26.)

Työllistymisen esteitä käsitelleessä tutkimuksessa haettiin vastausta siihen, onko toimeentuloturvan taso sellainen, että se aiheuttaa tilanteen, missä pidempikes-toisen kokopäivätyön vastaanottaminen ei olisi taloudellisesti kannattavaa. Haastattelujen sekä tilastoaineiston perusteella tuloksena on se, ettei toimeentuloturvan taso aiheuta työttömyysloukkua, mikäli palkkataso on kohtuullisella tasolla. Lähes kaikki haastatellut pitkäaikaistyöttömät kokivat, että kokopäivätyö 1500 euron kuukausipalkalla parantaa taloudellista asemaa. Keikkatöiden osalta kannustinloukkujen olemassaolo sai kuitenkin vahvistusta, sillä keikkatöiden tekeminen

koettiin kannattamattomaksi, eikä siihen ollut halukkuutta tulo- ja byrokraattiloukkujen välttämiseksi. Työttömät eivät kuitenkaan olleet tietoisia, millä tavoin tilapäisen työn tekeminen vaikuttaisi heidän tuloihinsa, mutta oletus taloudellisesta kannattamattomuudesta oli vahva. Ennakkokäsitys tilapäisen työnteon kannattamattomuudesta, etuuksien uudelleen käsittelyt sekä epätietoisuus tulojen muutoksista vähensivät työn vastaanottamisen mielekkyyttä. Osa työttömistä oli kuitenkin valmis tekemään keikkatyötä ilman taloudellista hyötyä, sillä sen koettiin parantavan mahdollisuuksia saada pysyvämpää työtä tulevaisuudessa. (Parpo 2007, 72—75.)

Tutkimuksen tulosten mukaan työllistymisen esteet ovat suurimmalta osin muualla kuin kannustinloukuissa. Työttömyyden taustalla on useita eri syitä ja pitkäaikaistyöttömien ryhmä muodostuu yksilöllisistä tilanteista. Ryhmästä löytyy hyvin työnteekoon motivoituneita henkilöitä ja toisaalta taas niitä, kenelle työllistyminen ei ole itseisarvo. Esimerkiksi osa haastatelluista naisista koki kotiäitiyden tärkeämmäksi kuin työllistymisen avoimille työmarkkinoille. Ikääntyneiden työttömien osuus on myös suuri ja heidän työllistymisedellytyksien lisääminen on haasteellista nuoria suosivilla työmarkkinoilla. Kannustinloukkujen näkökulmasta keskeisintä työllistymisen kannalta olisi keikkatöiden kannattavuuden parantuminen, sillä tutkimuksen mukaan toimeentulon turva ei merkittävästi aiheuta taloudellista kannattamattomuutta, kun mahdollisuus on työllistyä pysyvästi kokopäivätyöhön. Tulokset osoittavat, että ainakin osa työttömistä arvioi ilman todellista laskemista, ettei lyhytkestoisen työn tekeminen kannata. (Parpo 2007, 76.)

Työllisyyden edistämisessä on haasteita, sillä suuri osa työttömistä on vaikeasti työllistyviä ja työttömyyden voisi arvioida laskevan vasta, kun ikääntyvät eläköityvät, mikä ei kuitenkaan nosta työllisyysastetta. Mahdollisuuksia löytyy kuitenkin niistä työttömistä, joiden työttömyys liittyy omiin valintoihin. Elämäntilannetyöttömät, esimerkiksi läheisiään kotona hoivaavat, työllistyvät muita todennäköisemmin. Työllistymisasteen nostamiseksi saattaisikin auttaa sellaisen politiikan harjoittaminen, joka minimoisi mahdollisuuden valita vapaaehtoista työttömyyttä. (Parpo 2007, 76.)

6 Pohdinta

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena oli saada kattava käsitys työttömyysturvan sisällöstä, saamisedellytyksistä, kannustavuudesta sekä mahdollisista ongelmakohdista. Tutkimus on toteutettu lainopillisena tutkimuksena ja lähteitä on käytetty sen edellyttämien käyttöjärjestyssääntöjen mukaisesti. Tärkeimmät työn lähteet olivat työttömyysturvalaki sekä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki. Lisäksi keskeisessä osassa tutkimuksessa on perustuslaki, sillä se luo perustan toimeentulon turvaamiselle työttömyyden aikana ja vahvimpana oikeuslähteenä muodostaa työttömyysturvasta subjektiivisen perusoikeuden. Lakien valmisteluaineistoja on käytetty tutkimuksessa avaamaan lainkohtien merkitystä.

Teoreettisen pohjan lisäksi opinnäytetyössä on käyty läpi aikaisempia tutkimuksia aiheesta tuomaan tutkimukseen oikeussosiologisen näkökulman. Lainsäädännön ja lain esitöiden lisäksi lähteinä on käytetty oikeuskirjallisuutta syventämään aiheesta saatua tietoa. Oikeuskäytännön osalta tutkimuksessa on perehdytty vakuutus oikeuden ratkaisuihin työvoimapoliittisesti moitittavan menettelyn osalta osoittamaan, kuinka lakia käytännössä sovelletaan.

Työttömyysturva valikoitui opinnäytetyön aiheeksi lähinnä sen ajankohtaisuuden vuoksi. Työttömyys ja siitä aiheutuvat kustannukset ovat jatkuvasti puheenaiheena, ja siihen liittyvät asiat usein mediassa esillä. Vallitseva ajatus vaikuttaa olevan, että työttömyysturva passivoi työttömiä ja mahdollistaa omaehtoista työttömyyttä. Tutkimisen arvoiselta vaikutti se, onko työttömyysturvaan liittyvä lainsäädäntö todella sellainen, että se antaa vapauden nauttia työttömyyden aikaisesta toimeentulon turvasta vastikkeettomasti. Työttömyysturvalakia on muutettu useasti, viimeisimmän kerran kuluvan vuoden alusta, mikä osaltaan myös kertoo siitä, että ongelmakohtia lainsäädännössä olisi tai on ainakin ollut.

Lakimuutosten myötä hallituksen esityksiä on saatavilla valtavasti, mikä toi mukanaan myös haasteita. Perusteluiden löytäminen joihinkin työttömyysturvalain kohtiin oli ajoittain hankalaa. Aiheeseen liittyvää kirjallisuutta on saatavilla, mutta

se oli pääasiassa keskittynyt käsittelemään lainsäädäntöä, joten lähteinä kirjallisuudessa olivat samat lait sekä valmisteluaineistot, joita tutkimuksessa on käytetty. Kirjallisuudesta oli haasteellista löytää syventävää tietoa tutkimukseen ja sen rooli jäikin melko vähäiseksi. Tämä ei kuitenkaan sinänsä vähentäne opinnäytetyön kattavuutta, sillä oikeuslähdeopin mukaisesti pääpaino on lainsäädännössä. Työttömyysturvaan liittyvissä asioissa korkein valituselin on useimmiten vakuutusosoikeus, joten korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja tutkimuksessa ei ole käytetty. Vakuutusosoikeuden ratkaisuja oli kuitenkin hyvin saatavilla ja ne antoivat kattavan kuvan lainsäädännön soveltamisesta.

Työttömyysturvaa on aikaisemmin tutkittu, mutta uudehkojen tutkimusten löytäminen tuotti vaikeuksia. Opinnäytetyössä on käytetty myös vanhempia, mutta yhä ajankohtaisia tutkimuksia. Opinnäytetyöprosessi eteni hyvin lainopillisena tutkimuksena, mutta oikeussosiologian tutkimuksineen astuessa kuvaan alkoi prosessi hieman polkea paikallaan. Aiheesta tehtyjen tutkimusten etsiminen ja tutkimustulosten läpikäyminen olivat hyvin omanlaistaan tutkimustyötä verrattuna lainopilliseen tutkimukseen. Opinnäytetyön tekemiseen oli kuitenkin käytettävissä paljon aikaa, joten ilmenneisiin haasteisiin oli varauduttu. Opinnäytetyö eteni ja valmistui suunnitellusti, joskin muiden opintojen, työssäkäynnin sekä perhe-elämän yhteensovittaminen opinnäytetyöprosessin kanssa toi omat haasteensa. Edellä mainitut seikat pakottivat kuitenkin suunnittelemaan ajankäytön ennalta ja näin opinnäytetyön tekemiselle oli olemassa omat ennalta määrätyt aikansa, mikä oli pelkästään hyvä asia.

Työttömyysturvaan liittyvä lainsäädäntö antaa selkeät raamit sille, kuinka työttömän työnhakijan tulisi toimia työttömyysturvaa saadakseen. Keskeisimpänä työkaluna on työnhakijan ja työvoimaviranomaisen yhdessä laatima työllistymissuunnitelma, johon kirjataan nimensä mukaisesti se, kuinka työnhakija suunnittelee edistävänsä työllistymistään. Vastuu aktiivisuudesta työnhakijan suhteen on jokaisella työttömällä itsellään, mutta aktiivisuus näyttäisi olevan kuitenkin työttömyysturvan saamisedellytys. Tämän kaltaisen velvollisuuden täyttämisen valvominen työvoimaviranomaisten toimesta on kuitenkin haastavaa, ellei jopa mahdotonta. Tutkimuksen perusteella jäi käsitys siitä, ettei työvoimaviran-

omaisilla ole resursseja järjestää edes työttömän työnhakijan haastatteluja tarpeeksi usein. Työttömyysturvalain nojalla on sanktioitu se, että henkilö aiheuttaa itse sen, ettei tule valituksi työhön. Lainkohdan käytännön merkitys saattaa kuitenkin jäädä melko vähäiseksi, sillä tällaisen tilanteen toteen näyttäminen voi olla haasteellista. Työtä vieroksuvan henkilön voi olla melko helppo kirjoittaa huono työhakemus tai vaikuttaa työhaastattelussa sopimattomalta työhön ilman, että valitsematta jättämistä voitaisiin tulkita hänen itsensä aiheuttamaksi.

Aiempien tutkimuksien perusteella vaikuttaa siltä, että työttömyysturvan kannustinongelmat ovat todellisia. Yllättävää oli kuitenkin se, että niiden merkitys jäi melko pieneksi työttömyyden keston kannalta. Ansioihin perustuvan työttömyyspäivärahakauden lopun läheneminen aiheutti osalla työttömistä työttömyyden päättymisen. Tämä ryhmä ei tutkimuksien perusteella ollut kuitenkaan kovin suuri. Hyvä asia on, että lainsäädännössä on tämä ilmiö otettu huomioon lyhentämällä ansiosidonnaisen työttömyysetuuden kestoja, koska tällä tavoin työttömyyttään ansiopäivärahan turvin pitkittävien työttömien työttömyyden kestoja saadaan todennäköisesti lyhennettyä. Ansiopäivärahan määrä voi muodostua hyvinkin korkeaksi henkilöllä, joka on ollut hyväpalkkaisessa työssä. Siksi onkin ymmärrettävää, että ansioihin perustuva työttömyysetuus on usein kritiikin kohteena. Keston lyhentäminen on ollut perusteltua, mutta säilyttämisen arvoinen ansioturva kuitenkin on. Ansiopäivärahaa saaneista suurimman osan työttömyys vaikuttaa päättyvän jo päivärahakauden alkupuoliskolla. Ansioihin perustuvan työttömyysturvan liiallinen lyhentäminen tai keston alentaminen saattaisi johtaa yksilön kannalta taloudellisesti kohtuuttomaan tilanteeseen, mikä voi helposti johtaa esimerkiksi ylivelkaantumiseen.

Työttömyysturvaan on viime vuosina tullut positiivisia muutoksia kannustimien näkökulmasta. Aiemmat tutkimukset ovat osoittaneet työttömyysturvaan liittyvän byrokratian vähentävän erityisesti lyhytkestoisen työn kannustavuutta. Nykyisin työttömän kaikki työtulot eivät vähennä työttömyysetuuden määrää, mikä ehdottomasti lisää patkätöiden kannustavuutta. Syytä olisi kuitenkin tutkia sitä, miten hyvin suojaosuuden merkitys on tiedossa työttömillä työnhakijoilla. On mahdollista, että työttömyysturvan kannustavuutta voitaisi lisätä informoimalla paremmin

työttömiä työnhakijoita suojaosuudesta sekä sovitellusta työttömyysetuudesta siten, että epätietoisuudesta aiheutuvia byrokratialoukkuja saataisi puretuksi.

Tulevaisuudessa olisi tärkeää tutkia myös sitä, millaiset vaikutukset perustulokeilulla oli työllistymiseen. Kokeilu on tärkeä ja mahdollisesti hyvin informatiivinen kannustinloukkujen merkityksestä, sillä perustulokeilussa oleville työttömyysturvan negatiiviset kannustimet ovat lähes olemattomat, sillä etuus säilyy saman suuruisena työllistymisen jälkeenkin. Tutkimisen arvoista on myös ansiosidonnaisen työttömyysetuuden keston lyhentämisen vaikutukset. Merkittävää tietoa saataneen siitä, kuinka suuri merkitys ansiosidonnaisen päivärahan kestolla todellisuudessa on työttömyyden kestoon ja kuinka suurta osaa työttömistä se koskee.

Työttömyysturvan lainsäädäntö ei sinänsä näytä sisältävän näkyviä ongelmakohtia, koska kannustinongelmat syntyvät lähinnä verotuksen ja korkean sosiaaliturvan myötä. Kannustinloukkuja tuskin pystytään kokonaan koskaan purkamaan, mutta työttömien aktivointipolitiikan on oltava vahvaa, jotta omaehtoisesti työttömänä pysyttelevien osuus säilyisi mahdollisimman pienenä. Työmarkkinoilla vallitsevan kysynnän ja tarjonnan ollessa epätasapainossa on työtä vieroksuvien todennäköisesti mahdollista piiloutua suurien työttömyyslukujen taakse, sillä motivoituneempia työnhakijoita on aina tarjolla. Kuinka työttömiä voisi aktivoida vielä enemmän, tarvitaanko lisää keppiä vai porkkanaa? Sanktioilla näyttäisi olevan vahva ohjausvaikutus työttömien käyttäytymiseen. Nähtäväksi jää, löytyisikö vielä tuloksekkaampaa ohjausta perustulon kaltaisesta kannustimesta.

Lähteet

- Aho, S., Koponen, H. & Virjo, I. 2006. Passivoiko työttömyysturva? Työpoliittinen tutkimus. Helsinki: Työministeriö.
- Arajärvi, P. 2011. Johdatus sosiaalioikeuteen. Helsinki: Talentum.
- Busk, H. 2015. Työttömyysturvan sanktioiden ja informaatioteknologian merkitys työmarkkinoilla. Teoksessa Kansantaloudellinen aikakauskirja 1/2015. Taloustieteellinen yhdistys, 102–105. <http://www.taloustieteellinenyhdistys.fi/wp-content/uploads/2015/03/KAK12015busk.pdf>. 24.10.2017.
- Finanssivalvonta & Kansaneläkelaitos. 2016. Tilasto Suomen työttömyysturvasta. https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/167547/Tilasto_Suomen_tyottomyysturvasta_2015.pdf. 28.5.2017.
- HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- HE 115/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle työttömyysturvalaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- HE 111/2011 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- HE 115/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, toimeentulotuesta annetun lain 11 §:n muuttamisesta sekä asumistukilain 15 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.
- HE 176/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi annetun hallituksen esityksen HE 90/2013 vp täydentämisestä.
- HE 105/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työsopimuslain, merityösopimuslain sekä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta.
- HE 113/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta.
- HE 209/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, työttömyysturvalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä työsopimuslain 13 luvun 6 §:n muuttamisesta ja 1 luvun 4 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.
- HE 215/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perustulokokeilusta sekä tuloverolain 92 §:n ja ennakoperintälain 17 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.
- Husa, J., Mutanen A. & Pohjolainen T. 2008. Kirjoitetaan Juridiikkaa. Helsinki: Talentum.
- Kannustinloukkutyöryhmä. 2017. Kannustinloukut ja liikkuminen. Valtiovarainministeriö. <http://vm.fi/documents/10623/0/kannustinloukkutyoryhman-selvitys/288751e8-52d2-4a11-91e8-d5628e5cc0f8>. 1.6.2017.
- Kansaneläkelaitos. 2017a. Peruspäivärahan määrä ja maksaminen. <http://www.kela.fi/peruspaivarahan-maara-ja-maksaminen>. 10.8.2017.
- Kansaneläkelaitos. 2017b. Soviteltu työttömyysetuus. <http://www.kela.fi/soviteltu-tyottomyysetuus> 26.6.2017.

- Kari, M. 2016. Työttömyyden kustannukset, työttömyyden vaikutus työmarkkina-käyttäytymiseen ja työvoimapalvelut. http://www.la-bour.fi/?wpfb_dl=3156. 24.10.2017.
- Karjalainen, J. & Moisio, P. 2010. Kannustin- ja byrokratialoukut suomalaisessa sosiaaliturvassa. Teoksessa Karvonen, S., Moisio, P. & Vaarama, M. (toim.) Suomalaisten hyvinvointi 2010. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, 112—123.
- Kärkkäinen, O. 2011. Työn vastaanottamisen kannustimet Suomessa. Helsinki: Palkansaajien tutkimuslaitos. http://www.labour.fi/?wpfb_dl=1113. 15.9.2017.
- Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 916/2012.
- Laki perustulokokeilusta 1528/2016.
- Laki toimeentulotuesta 1412/1997.
- Mattila, Y. 2017. Toimeentuloturva. Vantaa: Hansaprint.
- Parpo, A. 2004. Kannustavuutta tulonsiirtojärjestelmään. Tulonsiirtojärjestelmän muutokset, kannustinloukut ja tulonjako. Tutkimuksia 140. Helsinki: Stakes.
- Parpo, A. 2007. Työllistymisen esteet. Helsinki: Stakes. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201210319567>. 24.10.2017
- PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- PeVL 34/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 88/1996 vp.
- PeVL 46/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä työttömyysturvalaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- Saari, J. 2017. Sosiaaliturvariippuvuus – Sosiaalipummit oleskeluyhteiskunnassa? Tampere: Suomen Yliopistopaino Oy.
- Suomen perustuslaki 731/1999.
- Tilastokeskus. 2017. Työvoimatutkimus. http://www.stat.fi/til/tyti/2017/03/tyti_2017_03_2017-04-27_fi.pdf. 23.5.2017.
- Tuloverolaki 1535/1992.
- Tuori, K. & Kotkas, T. 2016. Sosiaalioikeus. Helsinki: Talentum pro.
- Työ- ja elinkeinoministeriö 2013. Nuorisotakuu. <http://www.te-palvelut.fi/te/fi/tyonhakijalle/nuoret/nuorisotakuu/index.html>. 3.8.2017.
- Työ- ja elinkeinoministeriö 2017. Työ- ja elinkeinoministeriön ohje julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja asetuksen soveltamisesta. Työ- ja elinkeinoministeriö. <https://www.finlex.fi/fi/viranomaiset/normi/540001/42910>. 15.8.2017.
- Työsopimuslaki 22/2001.
- Työttömyysturvalaki 1290/2002.
- Vakuutuslaki VakO 17.4.1997 dnro 12569:95.
- Vakuutuslaki VakO 17.2.2000 dnro 4415:99.
- Vakuutuslaki VakO 24.8.2000 dnro 4286:99.
- Vakuutuslaki VakO 22.9.2005 dnro 6231:2004.
- Vakuutuslaki VakO 16.11.2006 dnro 6567:2004.
- Vakuutuslaki VakO 24.8.2006 dnro 10300/2004/2928.
- Vakuutuslaki VakO 13.4.2010 dnro 7170/2008/1417.
- Vakuutuslaki VakO 3.11.2010 dnro 185:2009.
- Valtioneuvoston kanslia. 2017. Ratkaisujen Suomi: Puolivälin tarkistus – Hallituksen toimintasuunnitelma vuosille 2017—2019. Valtioneuvoston

kanslia. http://vnk.fi/documents/10616/4610410/Toimintasuunnitelma+H_5_2017+280417.pdf. 15.6.2017.

Valtiovarainministeriö. 2017. Hallituksen päätös työllisyyttä lisäävistä toimista.

Valtiovarainministeriö. <http://vnk.fi/documents/10616/3127780/Liite+2+Hallituksen+p%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+ty%C3%B6llisyytt%C3%A4+lis%C3%A4v%C3%A4st%C3%A4+toimista.pdf/6ccf6ea3-40db-43ef-9a86-e7d29c6ff9c1>. 10.6.2017.